



# Government of Canada

---

## Tax Expenditure Account

---

A conceptual analysis and account  
of tax preferences in the federal  
income and commodity tax systems

December 1979

CAI  
FN  
-79651



Department of Finance  
Canada

Ministère des Finances  
Canada

For further information on the paper:  
Tax Analysis and Commodity Tax Division,  
Department of Finance, Ottawa, K1A 0G5  
(613) 992-4836

---

# Government of Canada


---

## Tax Expenditure Account

---

A conceptual analysis and account  
of tax preferences in the federal  
income and commodity tax systems

December 1979



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115553752>



# CONTENTS

Page

I	INTRODUCTION.....	1
II	GENERAL CRITERIA FOR DEFINING TAX EXPENDITURES.....	4
III	MAJOR CONCEPTUAL ISSUES IN DEFINING TAX EXPENDITURES.....	7
	A. GENERAL ISSUES.....	7
	1 Tax Unit and Relation Between Individual and Corporate Income Taxes.....	7
	2 Tax Bases and Inflation Adjustment.....	8
	3 Tax Rates and Treatment of Broad-Based Tax Cuts and Tax Increases.....	10
	4 Tax Penalties and Negative Tax Expenditures.....	11
	5 Federal-Provincial Fiscal Arrangements.....	12
	6 Accounting Period.....	13
	7 Income Tax Treatment of Losses.....	15
	8 Other Tax Bases.....	16
	B. INDIVIDUAL INCOME TAX.....	16
	1 Tax Base.....	16
	2 Tax Unit.....	18
	3 Tax Rates and Credits.....	19
	C. CORPORATE INCOME TAX.....	20
	1 Tax Base.....	20
	2 Tax Unit.....	21
	3 Tax Rates and Credits.....	23
	4 Resource Allowance and Deductibility of Provincial Royalties.....	24
	D. COMMODITY TAXES.....	25
IV	QUANTITATIVE ESTIMATES OF TAX EXPENDITURES.....	27
V	SOME CONSIDERATIONS FOR POLICY PURPOSES.....	30
VI	RECAPITULATION.....	32
	TABLE 1.....	33
	APPENDIX.....	48





## I INTRODUCTION

The Canadian tax system contains a number of provisions that give preferential treatment to certain groups of individuals or businesses in the form of tax exemptions, deductions, reduced tax rates, or tax credits. The purpose of these provisions is to grant a subsidy or incentive for those engaging in a specific activity or for those in certain special circumstances by lowering or deferring their tax liabilities. In addition, the Canadian tax system contains provisions which reduce or eliminate tax in respect of certain activities carried on by other governments. Such tax forgiveness or postponement is equivalent to the government first collecting the sums involved by imposing tax on a more comprehensive base at uniform rates and then making a direct expenditure or loan in an amount equal to the revenue forgone due to the tax preferences. Such provisions have thus come to be called tax expenditures.

Tax expenditures are a means by which the government can pursue public policy objectives and, as such, they can be viewed in most cases as alternatives to direct budget outlays or other policy instruments. Indeed, both tax expenditures and direct budget outlays are used to meet many of the same objectives. Tax expenditures are used to encourage economic and social activities such as saving, investment, regional development, housing, resource exploration and development, and charitable giving. They have been used to aid taxpayers who suffer from special economic hardships such as the disabled, the elderly, or those with large medical expenses. They have also been used for effecting a fiscal transfer from the federal to provincial and municipal governments. Thus a full accounting of the government's fiscal effects on private sector and other governments' activities involves not only a catalogue of direct expenditures but also a listing of tax expenditures, the value of subsidies, implicit grants, or preferences delivered through the tax system in the form of forgone or postponed tax revenue. Also, because both tax and direct expenditures are used for many of the same objectives, it is desirable that information on both types of policy instruments be readily available for purposes of informed and rational policy formulation and decision making.

Information on direct spending is available annually from Main Estimates and the Public Accounts. With tax expenditures, information has been available in the Supplementary Budget Papers at the time of their introduction or on the occasion of significant changes. Also, information is available from Revenue Canada's annual publication, Taxation Statistics, and Statistics Canada's annual publication, Corporation Taxation Statistics. However, this information has not previously been collected in the more accessible form of a tax expenditure account.

This paper seeks to fill, at least partially, this information gap by introducing a Canadian federal tax expenditure account. This paper describes and analyses the concept of tax preferences or tax expenditures,



provides a description of individual tax expenditure items, quantifies their magnitude where possible, and discusses in brief some of the considerations involved in the choice of providing an incentive through the tax system or by an expenditure program. While the data both in this tax expenditure account and in the Public Accounts give only the total amount of expenditure under each provision or program, as well as a brief description, these data provide the basis for assessing overall government priorities and the extent of government activity in various policy areas.

The concept of a tax expenditure account is not new. The United States has been publishing a tax expenditure account since 1969 and its publication became required by statute in 1974.(1) West Germany has also been publishing such an account biennially for more than a decade.(2) The U.K. Public Expenditure White Paper in January, 1979 released figures for the first time on the entire range of reliefs and allowances that underpin the United Kingdom's direct tax system.(3) Various private sector groups and academics have constructed partial listings and estimates of Canadian tax expenditures.(4)

In part, the reason a tax expenditure account for Canada has not been produced before this time has been a lack of adequate and appropriate data. While this problem continues, it is clear that the tax system and its tax expenditures have come to play a very important role in government policy. It was thus felt that an initial effort to prepare such an account should be made even though estimates of the values of all tax expenditure items are not yet available.

At the outset, it is important to emphasize that an accounting of tax expenditures is not an evaluation of government tax policy. The accounting does not question the desirability of the goals of the tax provisions nor their effectiveness in achieving the goals. It is not a list of tax loopholes or areas for tax reform. Its purpose is no more than to provide the basic information on which such evaluations can be based.

- (1) Special Analyses, Budget of the United States Government; Part G; U.S. Government Printing Office; Washington, D.C. 20402; various years.
- (2) A "subsidy report" is appended every other year as part of the annual budget forecast of the federal government of the Federal Republic of Germany.
- (3) The Government's Expenditure Plans 1979-80 to 1982-83; London; HMSO Cmnd 7439; January 1979; pages 17-29.
- (4) For example, published studies of Canadian tax expenditures include: Roger S. Smith: Tax Expenditures: An Examination of Tax Incentives and Tax Preferences in the Canadian Federal Income Tax System, Canadian Tax Foundation, 1979; Jonathan R. Kesselman: "Non-Business Deductions and Tax Expenditures in Canada: Aggregates and Distributions", Canadian Tax Journal, March-April 1977; National Council of Welfare: The Hidden Welfare System and The Hidden Welfare System Revisited, Ottawa, November 1976 and March 1979; and David B. Perry: "Corporation Tax Expenditures", Canadian Tax Journal, September-October 1976.



This paper is concerned with the tax expenditures provided through the federal individual and corporate income taxes and the sales and excise taxes. It does not cover any tax expenditures that may be embodied in other federal legislation such as the customs tariff, social security taxes under the Canada Pension Plan or the Unemployment Insurance program, or tax expenditures embodied in various Canadian tax treaties with other countries.

## II GENERAL CRITERIA FOR DEFINING TAX EXPENDITURES

While tax expenditures take the form of deductions, exclusions, exemptions, lower tax rates, tax credits, etc., not all such provisions in the various tax statutes are tax expenditures. For example, deductions for expenditures incurred in earning income are necessary in order to properly define net income under any income tax. It is therefore necessary to define a benchmark tax structure, deviations from which are to be classified as tax expenditures. Without an explicit benchmark, or a set of criteria for defining the benchmark, any discussion of tax expenditures runs the risk of focussing on the merits or desirability of this or that tax provision which, as noted above, is not the purpose of a tax expenditure account. Rather, the purpose is simply to provide information in as clear and useful a form as possible.

The benchmark tax structure is not defined by legislation. It is, rather, a concept based on some notion of what the tax structure would be in the absence of tax expenditures. Since the benchmark tax structure is an abstraction, there will always be room for legitimate disagreement about its nature and, thus, about whether certain tax provisions are properly characterised as tax expenditures. However, even though reasonable people may differ as to which tax provisions are tax expenditures, this should not obscure the fact that for most provisions, there will be little dispute. Nor would any such disagreement diminish the usefulness of a tax expenditure account as a source of information. Indeed, the process of classifying tax expenditures is an ongoing one and, as circumstances change, certain items may be added to or removed from the account.

In order to be as rigorous and consistent as possible in delineating provisions that are tax expenditures, an explicit set of criteria will be used.

The main criterion to be used in this analysis is neutrality. Specifically, the benchmark tax structure is one that provides no preferential treatment to taxpayers on the basis of demographic characteristics, sources or uses of income, geographic location, or any other special circumstances applicable only to a given taxpayer or to a particular group of taxpayers.(5)

While this neutrality criterion will be the principal criterion used to identify tax expenditures, it may not provide sufficient guidance in some cases as to whether or not a given provision should be classified as a tax

---

(5) It should be noted that neutrality is not being used here in any technical sense. For example, it is not used in the sense of implying that the benchmark tax system should have no impact on relative prices. Rather, it is being used in a sense more akin to the concept of horizontal equity or the idea of being non-discriminatory.



expenditure. Also, a strict adherence to this criterion may lead to a benchmark tax structure that bears no resemblance to the actual tax structure in place. For these reasons, and in keeping with the informational purposes of this tax expenditure account, additional criteria will be used to modify or supplement the neutrality criterion:

- (i) The definition of the benchmark tax structure should not depart dramatically from the public perception of the current tax system. This pragmatic criterion is dictated by the fact that the purpose of the tax expenditure account is to provide information and not to indulge in the academic exercise of defining an ideal tax system.

If the benchmark tax structure deviates too far from current perceptions, the tax expenditure information will not be useful in policy analysis. For example, it could be argued that the definition of income under an ideal, neutral tax structure should include the value of services provided by spouses and other individuals at home as well as the value of leisure time. Whatever the theoretical merit of characterizing these exclusions from income for tax purposes as tax expenditures, the suggestion that they should be included in a neutral tax structure is such an extreme departure from the actual Canadian tax system that their classification as tax expenditures is rejected on the grounds of pragmatism.

- (ii) Whenever there is uncertainty or disagreement about the treatment of a given tax provision, the analysis should err on the side of comprehensiveness and include the provision in the tax expenditure account. This criterion is adopted because the purpose of the exercise is informational. The inclusion of borderline provisions is likely to best serve this purpose. Readers who do not wish to consider particular items in the account as tax expenditures are of course free to do so.
- (iii) A tax provision which may be neutral for all taxpayers while at the same time clearly being functionally equivalent to a direct spending program should be classified as a tax expenditure. The main example here is the abatement of personal and corporate income taxes as a substitute for direct federal grants to provinces for cost-shared programs, specifically in the areas of post-secondary education, medicare, and hospital insurance. In such a case, where it is clear that the provisions have been designed as a direct substitute for a direct spending program, they will be considered as a tax expenditure.
- (iv) Partial or ad hoc tax provisions should be viewed as tax expenditures despite the fact that the same provisions, comprehensively applied, could be part of the benchmark tax system. For example, the benchmark tax structure should, if it is to be neutral, be based on real income and therefore both the rate structure and the tax base should be indexed for price inflation. Thus, the current comprehensive indexing of the personal income tax rate structure (basic personal exemption and tax brackets) is not

viewed as a tax expenditure. However, if indexing provisions are applied only partially (e.g. the 3-per-cent inventory allowance), they should be viewed as a tax expenditure.

It may be noted that the criteria listed above are not identical to those used in various other tax expenditure accounts or budgets. As a result, the respective tax expenditure lists are not comparable. For example, the primary criterion used in the preparation of the U.S. tax expenditure budget is the conformity of a given tax provision to "widely accepted definitions of income and standards of business accounting and ... the generally accepted structure of an income tax". Any deviations from "generally accepted" practices or standards are thus defined to be tax expenditures. While the neutrality and the "general acceptance" criteria would yield similar results in most cases (reflecting the fact that neutrality itself is a generally accepted criterion), they are not identical. For example, the general averaging provisions and the exemptions for dependent children may be generally accepted, but they are not necessarily neutral.(6)

---

(6) Two further examples of criteria used in the U.S. analysis but not here are the exclusion of provisions which are not quantifiable (though the U.K. list includes such provisions), and items "where the case for their inclusion in the income base stands on relatively technical or theoretical tax arguments". As a result of this latter criterion, the U.S. tax expenditure budget does not include the non-taxation of imputed income on equity in owner-occupied housing, while on the basis of the neutrality criterion, this analysis does. The quotations are from Exhibit 29. "The Tax Expenditure Budget: A Conceptual Analysis" in the Annual Report of the Secretary of the Treasury on the Finances for the Fiscal Year Ended June 30, 1968, pages 327 and 329.



### III MAJOR CONCEPTUAL ISSUES IN DEFINING TAX EXPENDITURES

For purposes of identifying tax expenditures, both specific tax provisions and broader aspects of the tax structure must be examined. A number of fundamental issues arise in delineating the broad aspects of the benchmark tax structure, issues that affect whether or not groups of similar or related tax provisions give rise to tax expenditures. These basic conceptual issues are discussed in this section, making use of the criteria defined above. First, those issues that apply to more than one of the individual income tax, corporate income tax, and commodity taxes are discussed. Then issues specific to each of these taxes are discussed in turn. Finally, the appendix describes each tax expenditure item individually along with the reasons it has been classified as such.

#### A. GENERAL ISSUES

##### 1. Tax Unit and Relation Between Individual and Corporate Income Taxes

It is necessary that tax expenditure accounting clearly address the relation between the individual and corporate income taxes under the benchmark tax structure. This issue is really an element of the general question of the definition of the tax unit, i.e. whether corporations and individuals are separate tax units. (The relationships among corporations within the corporate sector is discussed separately below.) It may be argued that application of the neutrality criterion implies that corporate source income should be taxed in the hands of individuals at the same rates as other sources of income. In other words, the benchmark tax structure should take the corporate and individual income taxes as integrated. In this way, there would be no difference in the taxation of business income whether or not the business itself was incorporated. Such benchmark treatment of the corporate and individual income taxes would imply that tax expenditures at the corporate level be allocated to shareholders and valued at their respective tax rates.(7)

---

(7) The argument that the neutrality criterion implies full corporate and individual income tax integration is most forceful in the case of small closely-held corporations. In these cases, it is particularly evident that it is individuals, not corporations, that ultimately bear tax and hence that it is necessary to "look through" the corporation to its owners in assessing the operation of various tax preferences. However, it should be noted that an alternative view is possible, particularly in the case of large public corporations. With these corporations, there is a significant divorce between ownership and control. As a result, they have come to be viewed as having a life of their own, distinct from their shareholders. According to this view, large corporations are indeed distinct entities and consequently their income provides a distinct tax base.

The present tax system, however, contains only limited integration between the corporate and individual income taxes. Corporations and individuals are treated as distinct entities in the law and each is taxed on its income at a different set of tax rates. This may be viewed as resulting in "double taxation" if a corporation first pays tax on its earnings and then these earnings are again taxed when they are paid out as dividends to individual shareholders. Such double taxation of earnings distributed to shareholders is reduced partially (but, in the case of small business, by more than the amount of potential corporate tax) by the current dividend gross-up and tax credit for individuals. Under the present system, individuals first "gross-up" their dividends to the notional "pre-corporate-income-tax" earnings on which they are based, compute their individual tax on this grossed-up amount, and then apply a tax credit equal to the assumed notional amount of corporate income tax paid on the earnings underlying the dividend. This system does not provide full or systematic integration of the corporate and individual income taxes for two reasons. First, the assumed notional amount of corporate income tax used in determining the amount of gross-up and tax credit is not the actual amount paid. In the case of small businesses, the assumed amount is typically larger than the actual amount resulting in "over-integration". Second, there is no integration with respect to undistributed corporate income. Individual income tax on such retained earnings may be deferred or realized as capital gains income which is accorded preferential treatment. Thus, a fully integrated income tax system would be fundamentally different from the actual Canadian income tax system. Such a structure would not provide a useful reference or benchmark for delineating tax expenditures.

As a result, on pragmatic grounds, the benchmark tax structure will be taken as one in which there is a separate income tax base at each of the corporate and individual levels. Distributions from corporations in the form of dividends out of tax-paid corporate profits are treated as income in the hands of individuals. Any special treatment of select corporations (e.g. fast write-offs in manufacturing) represents a tax expenditure benefiting corporations and the revenue forgone is determined by the applicable corporate income tax rate.

Under this strict separation, the whole of the dividend gross-up and tax credit at the individual level is logically a tax expenditure, even though it serves partly to alleviate the impact of double taxation on corporate-source income. Such separate treatment is equivalent to the way direct expenditures are generally viewed in that it treats corporations as entities with their own existence. For example, programs of grants to firms in particular industries or regions are generally viewed as grants to given corporations and not as benefits to those corporations' shareholders.

## 2. Tax Bases and Inflation Adjustment

Inflation distorts the calculation of individual and corporate income tax liabilities under an unindexed tax system in two ways. First, purely nominal increases in income which just keep up with inflation will push individual taxpayers into higher tax brackets, thereby causing their real tax liabilities to rise. Second, inflation distorts the measurement of business and investment income because the former is based on historical-cost-accounting concepts and because part of nominal investment income



which is included in income for tax purposes (e.g. capital gains and interest income) represents a compensation for the decline in the real value of financial assets and does not add to the purchasing power, or ability to pay, of the individual recipient. For example, an increase in interest rates that exactly matched an increase in the rate of inflation would not increase the real income of the lender. However, it would increase his taxable income under a tax system that was not fully indexed, or under a tax system where only the tax brackets were indexed.

The tax base of the benchmark income tax system should ideally be real income. This implies two broad types of inflation adjustments. First, to the extent that rates of tax are progressive rather than proportional, the rate brackets should be indexed. Second, the business and investment income base would have to be defined in real terms. The current individual income tax indexing of the basic personal exemption and tax brackets, which is comprehensive and broadly based, provides the first type of adjustment and is thus treated as part of the benchmark tax structure. The tax savings from this indexing are distributed among all taxpayers, and no particular groups are given preferential treatment.

It may be noted that there are a number of other amounts in the income tax system which are not indexed, for example the limits on Registered Retirement Savings Plan (RRSP) contributions and on the small business deduction. However, since these limits serve to define the size of various tax expenditures, the fact that they are not indexed is not considered to be a separate departure from the benchmark tax structure.

The current income tax system does not include systematic inflation adjustment of business and investment income under the corporate and individual income tax systems, the second broad type of adjustment. To do so would involve special inflation adjustment deductions for inventories, and physical and financial assets. As well, it would be necessary to include in income any gains on taxpayers' outstanding net debt to reflect the fact that repayments are less in real terms in an inflationary environment.(8)

While it is possible, in theory, to design the nature of these comprehensive adjustments, the benchmark tax system proposed here does not contain inflation adjustment of investment or business income. This decision is based on the considerable degree of controversy among interested parties and the accounting profession as to the exact nature of the adjustments that would be appropriate under an inflation adjusted system. Indeed, some

---

(8) A comprehensive system of inflation accounting for income tax purposes would involve the following basic adjustments: changes to capital cost allowances to reflect differences between current and historical costs of depreciable assets, changes in costs of goods sold to reflect the impact of price changes on the value of inventories, a reduction in the amount of interest costs deductible to reflect real as opposed to nominal interest income, and changes to the cost base of capital assets to include only real as opposed to nominal capital gains in income.

have argued that these adjustments would be too complex to be feasible. In this environment, for pragmatic reasons, it does not seem appropriate for the federal tax expenditure account to presume the detailed nature of any such adjustments.

Measures such as the 3-per-cent inventory deduction and the \$1,000 investment income deduction, which serve to offset the effects of inflation on business and investment income, are thus counted fully as tax expenditures. These are partial and ad hoc responses and their benefits are not distributed in a neutral fashion.

A large portion of the manufacturers' sales tax revenues is derived from ad valorem levies; that is, the tax is levied as a proportion of the sale price of the item. Such taxes are automatically and inherently indexed to the prices of the respective commodities. However, the portion of this tax applying to gasoline is derived from specific levies, so much per unit. These taxes are not indexed, so that in a period of inflation, their relative impact falls. Under the benchmark tax structure, these specific levies would be kept constant as a proportion of the value of the particular commodity.

### 3. Tax Rates and Treatment of Broad-Based Tax Cuts and Tax Increases

General broad-based tax cuts pose difficult problems in defining a benchmark tax structure. According to the neutrality criterion, any tax cuts available to all, without any reference to special circumstances, do not constitute tax expenditures. They can be regarded instead simply as adjustments to or changes in the rate structure of the benchmark tax system.

It is, however, not always clear to what extent such tax cuts can be said to be neutral or to provide preferential treatment to any individual or group of individuals. Analysis of any such favouritism in any particular case quickly leads to questions about whether a given cut favours, for example, income tax payers at the expense of sales tax payers. Also, to be non-discriminatory, should such a cut apply equally in dollar terms to all, or as an equal proportion of tax otherwise payable, or as an equal percentage of income?

To illustrate these difficulties, consider the recent 3 per cent federal sales tax cut, which did not apply to tobacco, alcohol or gasoline. As it is thus non-neutral it could be classified as a tax expenditure. However, given the limited nature of these exclusions, most would not view the cut as a tax expenditure. As another example, consider the federal individual income tax cut of 9 per cent, minimum \$200, maximum \$500. This cut may be seen as favouring lower- and middle-income taxpayers and could thus be viewed as a tax expenditure. However, to do so would imply conceptually that any deviation from a proportional tax system constituted a tax expenditure.

Thorny issues illustrated in these examples are not likely to be easily resolved. For reasons of pragmatism most broad-based tax changes will not be viewed as tax expenditures.



#### 4. Tax Penalties and Negative Tax Expenditures

Government policies can be achieved both by levying lower taxes than usual for certain activities, i.e. tax expenditures, and by imposing tax penalties or higher than usual tax rates on specific items, activities, or transactions. The neutrality criterion implies that taxes at higher as well as at lower than normal rates should be identified as departures from the benchmark tax structure. The fact that these result in higher tax revenues than otherwise suggests that these provisions might be called negative tax expenditures or tax penalties. However, in these cases the analogy with direct budgetary outlays is not nearly as good as in the case of tax expenditures, since it is difficult to conceive of using direct expenditures to penalize any given activity.

Such negative tax expenditures or tax penalties serve a range of objectives. First, they may be used to penalize or discourage certain types of activities. In this regard they are analogous to regulations. If there is a policy to restrict a given activity, the alternatives open to the government include outright prohibition, licensing those who carry on the activity, or imposing a tax. While these alternatives differ in the specific manner of their impact, conceptually they all serve a similar purpose. Examples of such types of tax provisions include the excise tax on heavy fuel-inefficient automobiles, and the non-deductibility of advertising expenses in foreign media.

Second, such provisions may serve the purpose of raising revenues from specific groups to finance public services or benefits provided to those groups. In this case, the levies are analogous to fees or user charges. An example of such levies is the air transportation tax, designed to recoup from air travellers a portion of the federal costs of providing air transportation services.

Third, they may serve to increase the price to consumers of certain products whose production costs do not fully reflect the social costs of consuming the product. For example, smoking and alcohol consumption can produce adverse effects on health which have a wide range of social costs such as reduced labour force productivity and increased costs of health care. Higher levies on these products, at least in part, recognize these effects. They have also come to serve general revenue-raising purposes.

Fourth, such provisions may serve an administrative function. Often these provisions take the form of limitations or arbitrary rules relating to deductions which result in lower deductions than would be claimable under the benchmark tax system. The purpose of such rules is to provide certainty, clarity, simplicity, and administrative feasibility to the tax system in cases where the appropriate amount of any taxpayer's deduction would be exceedingly difficult to determine. An example is the prohibition of deductibility of certain employment expenses and the substitution of an amount equal to 3 per cent of employment income, maximum \$500. In this case, some of the disallowed deductions would in fact be legitimate expenses to earn income. However, distinguishing the portions that were indeed legitimate would typically be difficult or impossible. As a result, a general rule is adopted as an approximation which in some cases results in insufficient deductions being allowed and may, in other cases, allow a greater deduction than would be warranted.

All such provisions in the nature of tax penalties and negative tax expenditures are listed separately as memorandum items. Such a separation is desirable for the reason, among others, that their revenue impact is opposite to that of provisions identified in the main part of the account.

## 5. Federal-Provincial Fiscal Relations

Both the provinces and the federal government levy individual and corporate income taxes. This is an area where policies have been and are continually evolving (along with the terminology). During the post-war period, the joint use of these tax bases has been accomplished via a series of tax rental or tax collection agreements. These agreements are part of a broader structure which includes federal equalization payments, cost-shared programs, and revenue guarantee programs. In a number of instances, federal direct expenditures on cost-shared programs have been partially replaced by federal income tax abatements, i.e. reductions in federal income taxes which are matched by increases in provincial income taxes (both individual and corporate). These are sometimes referred to as a transfer of tax points or "tax room" from the federal government to provincial governments.

As noted earlier, some of these tax abatements or "tax transfers" will be considered as tax expenditures, based on the criterion of functional equivalence. Specifically, the first item is the special federal income tax abatement for Quebec residents which is provided as a substitute for direct federal contributions under various shared-cost programs. This could also be classified as a tax expenditure based on the neutrality criterion since it applies only to a specific group of taxpayers. Second, in 1967 and 1977 transfers of tax points to all the provinces occurred, first in respect of federal payments for post-secondary education, and then for federal payments for hospital insurance and medical care. These reductions in tax rates to effect the transfers were general and could thus not be considered tax expenditures by virtue of favouring any particular group of taxpayers. Nevertheless, the tax point transfers are also functionally equivalent to direct spending being, in fact, direct substitutes for a portion of the original expenditures. It is also notable that the current value of the tax point transfers enters explicitly into the calculation of the total amounts of direct spending under the present formulae for payments to provinces in respect of post-secondary education, medicare, and hospital insurance, and is indeed one explicit component of the cost-sharing package. These tax point transfers have thus been included as tax expenditures. Their value in 1979 in terms of forgone income tax revenue is estimated to be about \$4 billion.

During the 1941 to 1962 period, most provinces did not levy their own income taxes. Instead, the federal government generally made direct "tax rental" payments to the provinces for the use of their income tax room. In 1962, this system was replaced by a general federal abatement and tax collection agreements whereby Revenue Canada collected provincial income taxes on their behalf. While this change involves an apparent switch from direct spending to tax abatements and now tax transfers, it may be more appropriately viewed as a basic rearrangement of federal-provincial fiscal relations. Also, these abatements are not linked in any way to direct



federal expenditures, nor are they contingent on the provinces undertaking any particular expenditures. For these reasons and on pragmatic grounds they are not considered to be tax expenditures.(9)

There is a further important aspect of the federal-provincial tax collection agreements. Provinces party to the agreements define their individual and corporate income tax in terms of federal income tax (more precisely, Basic Federal Tax in the individual income tax and Taxable Income in the corporate income tax), the exceptions being Quebec for both individual and corporate income tax and Ontario for corporate income tax. As a result, most federal income tax expenditures automatically result in revenue reductions for those provinces party to the tax collection agreements. (The respective Quebec and Ontario tax systems tend to parallel closely the federal tax system.) The dollar values of the various tax expenditures shown in this paper refer to federal revenue costs only. Because of assorted provincial revenue effects, the values to taxpayers of the tax expenditures shown will typically be from 40 to 60 per cent higher for individuals and about one-third higher for corporations, depending on the province of residence of the taxpayer or the province(s) to which his taxable income has been allocated.

## 6. Accounting Period

The choice of accounting period, as it applies to the individual and corporate income taxes, has two main aspects: how often is tax to be imposed, and what rules are to be used to allocate revenues and expenditures to particular time periods. Regarding the first aspect, tax liability is traditionally computed each year. Many have long considered that the annual accounting period is the most appropriate for measuring income for tax purposes. On the other hand, a case can be made that the current system based on annual income is discriminatory among individual taxpayers as no account is taken of lifetime income. Under the current system two persons with the same initial wealth endowments and lifetime earnings could well have significantly different tax liabilities depending upon their consumption and saving patterns and fluctuations in earnings over their lifetimes. One could argue that the application of the neutrality criterion would require minimization of such differences in lifetime tax liability. However, the theoretical literature on the requirements of neutrality in such situations is not very conclusive. Moreover, in the case of corporations, "lifetime income" has no real meaning because they are in principle immortal.

For purposes of this analysis, the accounting period is taken to be a year. Consequently, if a taxpayer realizes income in one year but is able to postpone paying tax on that income to a later year, this is assumed to give rise to a tax deferral benefit. This benefit is equivalent to an interest-

---

(9) It should be noted that abatements are distinct from other federal tax expenditures in their impact on the economy. They are simply one method of federal financing of certain expenditure programs. They would largely net out under a consolidated account of the federal and provincial governments, implying no net change in the size of the public sector.

free loan from the government to the taxpayer equal to the amount of additional tax that would have been paid had the income not been deferred. For example, a taxpayer who is in a 35-per-cent tax bracket and deducts from income \$1,000 for contributions to a pension plan pays \$350 less tax than he would if the taxation of this income could not be deferred. The benefit in this case is therefore an interest-free loan of \$350. This benefit can be very significant. For example, at a 10-per-cent interest rate over 20 years the deferral is equivalent to an 85-per-cent reduction in tax on this income. In any one year, of course, taxpayers may have interest-free loans of taxes otherwise payable arising both in the current and from previous years. In addition, there is a further benefit in the form of a tax reduction that is often associated with tax deferrals. Continuing with the above example, when the taxpayer finally draws this pension income, he may be in a 25-per-cent rather than a 35-per-cent tax bracket, for example because he is retired and no longer has as much income. Thus, the taxpayer has benefitted from a \$100 tax reduction as well as an interest-free loan of \$250. In the case of pension plans and RRSPs, for example, these deferral and tax reduction benefits combined will amount to over \$2 billion in 1979. As interest rates change so does the value of the deferral; higher interest rates imply greater benefits from such deferrals. In order to provide a more complete accounting, separate figures for the cumulated values of tax deferrals arising in the current and previous years are also presented.

Given an annual accounting period, further tax expenditures arise from the provision of forward averaging through the use of Income-Averaging Annuity Contracts (IAAC), five-year block averaging for farmers and fishermen, and general averaging. The first two of these are clearly departures from annual accounting and provide preferential treatment to certain sources of income. While the general averaging provisions are available on a broad basis, they favour individual taxpayers who experience rapid growth (as opposed to declines or fluctuations) in their incomes. These provisions are partial and ad hoc and are thus classified as tax expenditures.

The second aspect of the accounting period is specifying the rules determining when revenue and deduction items are to be brought into income for tax purposes. A comprehensive definition of income as well as generally accepted accounting principles clearly imply that income in any year is that which accrues in the year, and expenses are those which are incurred to earn that income in the year. Thus, accrued but unrealized income that is not taxed in the year of accrual gives rise to a tax expenditure in that it generates a deferral of tax and hence an interest-free loan from the government to the taxpayer. Correspondingly, expenditures and costs which are deductible but are not related to income earned in the year give rise to deferrals of tax. All such deferrals of tax may provide substantial benefits.

The current tax provisions in this area vary by source of income and type of expenditure. Business and professional income generally must be computed on an accrual basis as required by generally accepted accounting principles. However, tax expenditures arise, for example, in the case of farmers who can use cash basis accounting and have significant flexibility in the way they can treat inventories for tax purposes, professionals who can use billed-basis accounting, and the construction industry which is allowed to depart from accrual accounting in the case of holdbacks. Employment income



and, to a large extent, investment income is taxable when received or realized. In the case of employment income, the differences between accrual and realization accounting are minimal, and can be ignored in this analysis. However, realization taxation can confer substantial benefits in the case of investment income, particularly in the case of deferral of tax on accrued but unrealized capital gains. On the expenditure side, deductions for pre-paid expenses and fast write-offs of exploration expenses in the resource sector and of depreciable assets generally give rise to substantial tax deferral benefits.

Practically, it would be impossible to provide for accrual taxation in all cases under the Canadian tax system. As well it is very difficult to estimate tax expenditures associated with accrued but unrealized income with any degree of accuracy. Nevertheless, any provisions giving rise to tax deferrals will be treated as tax expenditures.

## 7. Income Tax Treatment of Losses

In defining the benchmark tax structure, a fundamental question arises as to whether, and to what extent, government should share in losses.

Currently, the deductibility of certain losses from one activity to be offset against income from another, plus the provision for carry-forward and carry-back of unused losses to other years (for five years and one year respectively), imply some degree of sharing by government on an ongoing current basis. However, this treatment does not ensure neutrality among taxpayers. Taxpayers with the same net income will be subject to differential tax treatment depending on the source of any losses, the presence or absence of other income against which the losses may be offset, and the timing of past and future positive income against which current losses can be offset.

For pragmatic reasons, the benchmark tax system generally adopts the existing tax treatment of losses, even though this does not provide complete neutrality among taxpayers.<sup>(10)</sup> For example, the one-year carry-back and five-year carry-forward limits for unused losses will be taken as part of the benchmark tax system even though they violate both neutrality, as mentioned above, and the annual accounting period. Other loss provisions limit the extent to which losses in one area can be offset against income in another (e.g. capital losses and non-capital gains income). Such limits will in general either be treated as part of the particular tax expenditure that allows

---

(10) Full neutrality could be ensured by assuming, for example, complete sharing by government in all losses. This could in principle be accomplished by means of a grant or refundable tax credit equal to the basic corporate income tax rate times the amount of taxpayer's losses that could not be offset against any of his other income. The non-existence of this refundable tax credit for losses would then imply a very large negative tax expenditure. However, this approach is clearly unrealistic.

such losses to arise, as discussed more fully below, or they will be accepted as part of the benchmark structure. Any specific deviations from the general form of the loss provisions (such as the Multiple Unit Residential Building (MURB) provisions which allow a deduction of certain rental losses against non-rental income), however, will be considered to be tax expenditures.

## 8. Other Tax Bases

Until 1972, Canada levied an estate tax. Also, there have been discussions of value added and wealth as possible new tax bases. The fact that the federal government does not levy such taxes is not considered to give rise to any tax expenditures. To consider any such taxes as part of the benchmark tax structure would be the same as treating the non-existence of a possible or hypothetical tax base as a tax expenditure. It does not appear useful to consider such fundamental departures from the existing tax system as part of the tax expenditure account.

### B. INDIVIDUAL INCOME TAX

This section describes the basic characteristics of the benchmark individual income tax system and some broad groups of tax expenditures. The concepts of appropriate tax base, tax unit, and rate structure are discussed. Detailed discussion of specific tax expenditure items is given in the appendix.

#### 1. Tax Base

As the tax is a tax on income, the neutrality criterion for defining the benchmark tax structure leads to the use of a comprehensive definition of income. Any less-than-comprehensive tax base implies discrimination among persons with different sources of income. Such a comprehensive definition is often referred to as the Haig-Simons definition of income and was characterized during the Carter Commission debate as "a buck is a buck".<sup>(11)</sup>

At the time of the 1972 tax reform, the government stated that the tax system should be fair, that is "that people in similar circumstances should carry similar shares of the tax load". However, the government rejected the comprehensive definition of income as proposed by the Carter Royal Commission on Taxation as it felt that the income tax system should also be used to serve other goals. These included the pursuit of economic growth, the need to provide incentives to various kinds of activities, and the need to ensure simplicity.

---

(11) The concept of comprehensive income is discussed, for example, in H.C. Simons, Personal Income Taxation, University of Chicago Press, 1938, and in the Carter Royal Commission on Taxation. This concept defines income broadly as the sum of consumption and change in net worth over a given period of time. It may be noted that this definition implies that gifts and bequests received as well as government transfer payments are part of income.



While these goals may or may not be desirable, and this paper is not advocating a move to a comprehensive definition of income, the purpose of a tax expenditure account is to shed more light on the amount of fiscal resources forgone to obtain these goals through preferential tax treatment. For this reason the comprehensive definition of income is generally adopted in defining the benchmark individual income tax structure. Departures from comprehensiveness are thus tax expenditures.

Some of the obvious tax expenditures resulting from the comprehensive definition of the benchmark tax base include: the exemption of one-half of capital gains; non-taxation of capital gains on principal residences; the exclusion of \$500 of scholarship income and the first \$1,000 of investment and pension income; exemption from tax of Guaranteed Income Supplements (GIS), Spouses Allowance (SPA), social assistance, and other welfare benefits; non-taxation of imputed income on an individual's equity in his home; deductibility of charitable and medical expenses and contributions to Registered Home Ownership Savings Plans (RHOSPs). Certain other deductions, such as those for union and professional dues and itemized employment expenses, are not identified as tax expenditures as they are legitimate costs incurred in earning income and thus should be recognized under a comprehensive definition of income.

One question that is usually viewed as relating to the tax unit rather than to the tax base is the benchmark tax treatment of exemptions in respect of dependants. However, the Carter Royal Commission argued first that comprehensively defined income should be used for tax purposes, and second that the tax base should be discretionary economic power. The commission defined discretionary economic power as comprehensively defined income adjusted by deductions or tax credits in recognition of differences in individual circumstances such as sickness and family status (e.g. single, married, number of children). Thus, it included the treatment of dependants in part under its discussion of the tax base. While allowance for such circumstances may well be a desirable policy goal, any preferential treatment can be made in many different ways, for example through family allowances, child exemptions, and tax credits. Also, given the individual as the basic tax paying unit, as discussed below, these deductions or tax credits are not neutral between taxpayers with different sized families. These tax provisions are thus functionally equivalent to direct expenditures and are non-neutral. Their classification as tax expenditures serves the informational purpose of bringing their magnitude to light.

Tax provisions where the appropriate treatment in a tax expenditure account is unclear include the treatment of benefits and contributions under the unemployment insurance program and the Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPPs) and the treatment of gifts and bequests. To illustrate the nature of the issues, consider first the case of the unemployment insurance program.

This program can be regarded as partly an insurance plan and partly a program of transfer payments. The insurance aspect of the program would suggest that under the benchmark tax system either contributions not be deductible and benefits not be taxable, or that contributions be deductible and benefits taxable. Any excess of benefits over the value of contributions could be regarded as a federal transfer payment to the unemployed. In line

with the use of comprehensively defined income as the tax base this excess should properly be part of income for purposes of the benchmark tax system as are other transfer payments. The current taxation of benefits coupled with deductibility of contributions ensures this result and could thus be viewed as not giving rise to tax expenditures.

An alternative approach would be to regard unemployment insurance contributions as a payroll tax and all of the benefits as government transfer payments. This approach would require the benchmark tax system to include all of the benefits in the income base but not permit any deduction for the payroll tax or contributions, as is the case for other taxes. Given that participation in the program is mandatory and the link between contributions and program benefits is weak, this is the approach adopted in the analysis in this paper. Thus, the deduction for contributions is considered to be a tax expenditure.

Contributions and benefits under the C/QPP could be treated similarly to the unemployment insurance case, with a tax expenditure arising because of the deductibility of premiums. However, an alternative is to view the C/QPP as saving programs similar to Registered Pension Plans (RPPs), where tax expenditures arise because income tax liability is deferred. This paper adopts the latter view because, unlike unemployment insurance, the C/QPP do not now and are not expected to obtain any financing from general tax revenues.

Somewhat similar alternatives exist in the case of gifts and bequests (e.g. to children or to charity). A gift could be deductible from income for the donor and included in income for the recipient, treating it as essentially a transfer of income with no benefit occurring to the donor (as if the donor had never received that income in the first place). Alternatively, a gift could be neither deductible for the donor nor includable in income for the recipient, implying that gifts are conceptually distinct from exchange transactions that give rise to income. Finally, a gift could be includable in income for the recipient but not deductible for the donor. This last alternative is based on the assumption that the giving of a gift is like any other consumption expenditure for the donor, and like any other accretion to wealth for the donee. It is this alternative that is frequently advanced in the literature as the one implied by the comprehensive definition of income. However, for pragmatic reasons, it is the second alternative that is adopted in this paper; it is this alternative that is generally embodied in the current income tax system. This treatment implies that tax expenditures arise to the extent that gifts such as charitable donations are deductible from income.

## 2. Tax Unit

The major issue here is whether individual members of the family should be assessed separately or jointly on their incomes. The basic structure of the Income Tax Act contains provisions which generally ensure that individual members of the family are taxed separately. For example, two spouses each with \$10,000 of income are taxed separately as individuals. Also, there are rules designed to prevent families avoiding tax by transferring income from higher- to lower-income spouses. On the other hand, certain other parts of the tax system recognize the family as the basic unit, for example



through the structure of exemptions in respect of dependants, by relating the child tax credit benefits to family income, by allowing tax-free rollovers of capital property between spouses, and by allowing transfers between spouses of unused amounts of a number of exemptions and deductions. Nevertheless, while the Canadian tax system has elements of both individual and family taxation, it appears that provisions of the latter type are more in the nature of exceptions to the general principle which is to tax individuals, whether or not members of a family, separately on their own incomes.

The neutrality criterion for defining the benchmark tax structure is of little help in determining the appropriate unit for tax purposes. For reasons of pragmatism, and to preserve a point of reference to the current structure, the tax unit is taken to be the individual in this analysis. Given this choice of the individual as the benchmark tax unit, the neutrality criterion as well as the functional equivalence point above lead to the characterization of personal exemptions for spouses and other dependants, including those for the aged and disabled, as tax expenditures. The tax-free rollovers of property between spouses for capital gains tax purposes also give rise to tax expenditures. On the other hand, the tax saving from not aggregating spousal incomes is not viewed as a tax expenditure despite the fact that some may view our tax system as providing preferential treatment to two-earner families over one-earner families with the same total income.

### 3. Tax Rates and Credits

In considering tax rates, two considerations arise: the degree of progressivity under the benchmark tax structure and the treatment of various tax cuts and credits.

Consideration of progressivity under the benchmark structure is a somewhat arbitrary exercise. The neutrality criterion could be taken to suggest that the rate structure not discriminate among taxpayers. This in turn could imply that the rate structure under the benchmark tax system be taken to be simply proportional, with all income being taxed at the same flat rate. Progressivity in personal income tax would then constitute a departure from the benchmark. However, this would involve such an extreme departure from the current tax system that it is ruled out on grounds of pragmatism. Instead, the existing progressive structure of individual income tax rates is taken as part of the benchmark tax structure. In this regard, it is natural to consider the basic personal exemption as part of the rate structure, that is, to regard the exemption as an initial level of income which bears a zero rate of tax.

Any broad-based tax cuts and credits that do not discriminate among taxpayers except on the basis of income size are also assumed to form part of the benchmark tax rate structure. The general tax reduction of 9 per cent of tax otherwise payable, with a minimum of \$200 and maximum of \$500, falls in this category. The indexing of personal exemptions and tax brackets is also a form of general tax cut and thus falls in this category. On the other hand, the child tax credit and the political contribution credit, which apply only in select circumstances, are tax expenditures.

## C. CORPORATE INCOME TAX

This section describes the basic characteristics of the benchmark corporate income tax system and identifies some broad groups of tax expenditures. The appropriate tax base, tax unit, tax rates and credits, and treatment of the resource allowance and provincial royalties are discussed. Detailed discussion of specific tax expenditure items is given in the appendix.

### 1. Tax Base

As with the benchmark individual income tax, the tax base under the benchmark corporate tax structure is comprehensive income. Following the generally accepted view, income, comprehensively defined, is the maximum value which a person could consume during a period and expect to be as well off at the end of the period as at the beginning. Applied to a corporation this would suggest that income is the maximum amount distributable to owners without impairing the capital of the corporation. This would lead to the following definition determining corporate income for purposes of the benchmark tax system:

- inclusion of the total value of receipts or receivables of the firm from sales of current output;
- inclusion in income of receipts not related to production such as government subsidies and investment income;
- subtraction of current costs associated with earning that income; and
- subtraction of an amount representing actual depreciation, the decline in the value of the corporation's productive assets due to wear and tear, obsolescence, and the like.

The current tax system departs from this benchmark in the following general respects:

- (a) Tax allowances in respect of capital cost reflect in general a higher rate of wear and tear, obsolescence, etc. than actually occurs. In specific cases (e.g. machinery and equipment used in manufacturing and processing) the additional write-off is deliberately large as a matter of policy.
- (b) Certain forms of income are excluded wholly or in part (e.g. one-half of capital gains).
- (c) Some deductions are permitted for expenses unrelated to the business activity of the corporation (e.g. charitable contributions) and for deductions in excess of actual costs (e.g. the special 50-per-cent allowance for incremental R&D expenses and the depletion deduction for the resource industries).
- (d) Some immediate deductions are permitted for expenses that relate to activity in a subsequent period (e.g. pre-paid expenses) and deferral of tax is allowed on certain income from work-in-progress.



The broad definition of income given above requires maintenance of capital in real terms. To ensure this, it would be necessary to make a variety of adjustments to the assets, liabilities, and the profit statement of corporations to reflect the effects of inflation. However, as noted earlier, there is a certain degree of controversy and disagreement about the method of making such adjustments. The benchmark tax system is thus defined on the basis of maintaining capital in nominal, as opposed to real terms. Consequently, the 3-per-cent inventory allowance, which is one example of an ad hoc adjustment, is treated as a tax expenditure.

The income tax system provides complete exemption from tax for certain types of non-profit public entities and federal, provincial and municipal corporations. Non-taxation of income from activities of an industrial or commercial nature or of investment income of such entities gives rise to tax expenditures.<sup>(12)</sup> Under the benchmark tax structure there is no logical reason to exempt income from tax merely because it accrues to a corporation owned by a government rather than by private sector shareholders. The result is an implicit tax subsidy from all taxpayers to the federal government in the case of non-taxable federal crown corporations and from the federal government to provincial and municipal governments in the case of corporations owned by these other governments. Of course, certain analogous transfers occur from the provinces to the federal government to the extent that the provinces do not tax federal crown corporations. These latter transfers do not form part of a federal tax expenditure account.

## 2. Tax Unit

The question of the appropriate unit for tax expenditure accounting purposes in the corporate sector is quite difficult. On pragmatic grounds, the tax unit will generally be taken to be the legal corporate entity. Nevertheless, the range of possibilities can be appreciated by considering four alternatives along a spectrum: at one extreme the establishment or activity unit within a corporation, the single legal corporate entity, a consolidated group of related corporations, and at the other extreme the whole of the Canadian corporate sector. The point to be noted is that the current system embodies elements of all four views.

In the first case, the establishment or activity unit would imply that a number of incentive provisions were clearly tax expenditures. For example, drilling-fund and MURB incentives, whereby tax losses in the resource sector and rental housing respectively can be offset against other income, would give rise to tax expenditures because tax losses would be flowing outside the benchmark sub-corporate tax unit. It would also imply that a number of other existing provisions were not negative tax expenditures. For example, losses for tax purposes on leased equipment now cannot be offset against other corporate income, and with this choice of benchmark tax unit, such a loss restriction would not appear to be a negative tax expenditure. However, other provisions such as

---

(12) Certain federal crown corporations are taxable, such as those on Schedule D of the Financial Administration Act. These tend to be crown corporations whose major purpose is industrial or commercial and who compete with private sector firms.

the ability to offset non-capital losses against other sources of income throughout the corporation, various rollover provisions, and the non-taxation of intercorporate dividends would appear as tax expenditures. Such a tax unit would thus clearly imply a fundamental departure from the existing tax structure.

Moving up a step in size, choosing the single legal corporate entity implies that the ability to offset losses from one part of the business against other business income is no longer a tax expenditure. However, the exemption from inclusion in income for tax purposes of intercorporate dividends would continue to appear as such, as would a range of rollover provisions applying to capital gains, losses, and recapture of capital cost allowance in the case of amalgamations, wind-ups, and other corporate reorganizations. In addition, a number of other provisions might be looked upon as negative tax expenditures. These include restrictions on the ability to offset either capital losses or leasing losses against other income within the corporation.(13)

If the tax unit were taken to be a consolidated group of related corporations, the third alternative, various rollover provisions in corporate reorganizations would no longer be tax expenditures. Nevertheless, the exemption from income of intercorporate dividends (more precisely, dividends between consolidated groups of corporations) would continue to be a tax expenditure, though of much smaller magnitude. On the other hand, the inability to use one corporation's losses against the income of another corporation, assuming both corporations were in the same consolidated group, might be viewed as a negative tax expenditure.

The fourth alternative, at the other extreme, would be to take the whole of the corporate sector as the tax unit. In this case, all gross flows of dividends, incomes, and losses would be consolidated to obtain a figure for net corporate sector profits, similar to the way corporate profits are calculated for National Accounts purposes. (Clearly such an alternative, particularly with respect to losses, could only be implemented indirectly.) Only from this viewpoint would the deductibility of intercorporate dividends not give rise to a tax expenditure, nor would various rollover provisions.

---

(13) There is another way to view the restrictions on capital, leasing and some other losses. A part of these losses arise due to a variety of tax incentives, for example those that permit businesses to claim larger write-offs than would be permitted under a proper measure of business income. In such cases, a restriction on the ability to offset tax losses from one activity against income from another need not be viewed as a negative tax expenditure. Instead, it could be viewed as a part of the group of provisions that gave rise to the tax loss in the first place; it is a provision designed to limit the scope of a tax expenditure. For example, the restriction on the use of capital losses to offset income other than capital gains can be considered as a means of restricting the size of the tax expenditure arising from the taxation of capital gains on a realization rather than on an accrual basis. Thus, with this view, adopting the legal corporate entity as the benchmark corporate tax unit does not give rise to negative tax expenditures in cases where, for example, certain kinds of losses cannot be offset against other kinds of income.



While the four alternatives outlined above cover an extremely wide range, it can be seen that the current tax treatment of corporations embodies elements of all four views. The view closest to the current system is the second, the single corporation. For this reason, it is taken as the tax unit in the benchmark tax structure. In addition, on pragmatic grounds, the exemption for intercorporate dividends and the various rollover provisions as they apply to corporate reorganizations in the existing tax system will not be taken as giving rise to tax expenditures; the existing treatment in this area will be included in the benchmark structure. Finally, as noted above, restrictions on loss offsets where the losses are the result of other tax expenditure provisions will be considered as part of those related tax expenditures rather than as separate negative tax expenditures. On the other hand, as discussed above with regard to losses, any specific deviations from the general form of the current provisions will be treated as tax expenditures.

### 3. Tax Rates and Credits

The basic federal tax rate applicable to large non-manufacturing corporations is 36 per cent after all abatements. Reductions in this tax rate for manufacturing and processing income and for small Canadian-controlled private corporations are thus tax preferences. (The revenue costs of these two preferential tax rate reductions for 1979 are estimated to be about \$400 million and \$1 billion respectively.)(14)

Through the mechanism of a special refundable Part I tax and the dividend tax credit, the investment income (as opposed to business income or dividend income) earned by private corporations is exempted from taxation at the corporate level. Such income essentially bears tax at the rate that would be applicable if it were received directly by individuals. This preferential treatment of investment income as opposed to business income is considered to be a tax expenditure, given that the benchmark tax structure does not integrate the individual and corporate income taxes. Similar preferential tax treatment occurs in the case of investment corporations, mutual fund corporations, mortgage investment corporations, mutual fund trusts, co-operatives and other entities.(15)

The basic rate of withholding tax on gross interest and dividend payments to non-residents is 25 per cent. Where this rate is lowered as a result of provisions in tax treaties with other countries, this is not considered to

---

(14) Because the one percentage point of the abatement granted in 1966 in respect of post-secondary education is considered a tax expenditure, the basic corporate income tax rate under the benchmark tax structure is actually 37 per cent.

(15) Part IV tax which applies to dividend income of Canadian controlled private corporations and is refundable when dividends are in turn paid out is not considered to give rise to either positive or negative tax expenditures. This tax is imposed mainly to reduce the advantages to high-income individuals of accumulating income inside a corporation in order to defer tax.

give rise to tax expenditures. All such tax treaty provisions are treated as part of the benchmark tax structure. (The alternative of defining a benchmark tax treaty would require substantial further analysis that is beyond the scope of this paper.) However, any unilateral reduction in the withholding tax, for example the exemption of interest on long-term corporate debt, government and government-guaranteed debt, and foreign currency deposits, is assumed to give rise to a tax expenditure. Similarly, the lower rate of withholding tax on dividends paid to non-residents by a corporation with a degree of Canadian ownership is also a tax expenditure.

Tax credits such as the investment tax credit, the employment tax credit, and the political contribution tax credit are tax expenditures. The foreign tax credit is not treated as a tax preference as it is essentially a device to avoid international double taxation by providing a deduction against Canadian tax in respect of foreign taxes paid on foreign source income.

#### 4. Resource Allowance and Deductibility of Provincial Royalties

Since 1974 provincial mining taxes and royalties on oil and gas have not been deductible from income for federal tax purposes. Initially, the federal government introduced a tax abatement to compensate for the non-deductibility of royalties. Since 1976 the federal system has instead allowed a resource allowance of 25 per cent of resource profits. The treatment of these provisions in a tax expenditure account poses difficult conceptual problems. There are four alternative approaches that could be followed.

First, provincial royalties could be regarded as essentially income taxes of one form or another and, like other income taxes, should not be deductible under the benchmark tax structure. In this case the resource allowance becomes a tax expenditure.

Second, it could be argued that, while royalties are income taxes, the federal government is essentially providing an abatement to make room for the provinces' imposition of these levies. In line with the treatment of general abatements under the personal and corporate income taxes the resource allowance might not be treated as a tax expenditure. However, as the abatement is provided only for one sector, this reasoning might require it to be regarded as a tax expenditure analogous to the abatement for Quebec residents under the individual income tax system.

Third, royalties could be treated as a form of business or property income accruing to provinces as owners of the resources. If these amounts accrued to private sector owners they would be taxable to the recipient and deductible as a business expense by the paying corporations. Following this line of argument would suggest that, under the benchmark system, royalties would be taxable in the hands of provinces and fully deductible by resource companies. Under the current system, however, deductibility in the form of the resource allowance is not matched by taxation of royalties received by provinces and the resource allowance would thus be viewed as a tax expenditure.



Fourth, royalties could be regarded as a form of tax, other than an income tax. As such they would be deductible by the paying corporations as are property and capital taxes under the benchmark tax structure. However, as the receipts by provinces would be regarded as a tax and not as business or property income, the amounts would not be taxable in the hands of the provinces. Under this view the resource allowance is a tax expenditure only in those cases where it exceeds the amounts of royalties payable by companies; where it falls short of royalties paid, negative tax expenditures arise.

This paper does not take any firm position on the treatment of provincial royalties and the resource allowance in the tax expenditure account. However, the revenue impact of the resource allowance and the non-deductibility of provincial royalties are identified separately for the sake of comprehensiveness and to provide information on the operation of the current system. Similar issues arise in the treatment of the credit for provincial logging taxes that is allowed against federal tax. The value of this credit is also identified separately for the sake of comprehensiveness.

#### D. COMMODITY TAXES

Construction of a tax account for this part of the Canadian tax system again requires identification of a benchmark tax structure, deviations from which are tax expenditures. The following discussion is confined to sales and excise taxes and does not address any tax preferences inherent in the structure of import duties.

As with income-based taxes, the spirit of tax expenditure analysis implies that a benchmark commodity tax system provide no preferential treatment to taxpayers on the basis of consumption patterns.

Some may argue that income is the only appropriate base for taxation, and thus question the very existence of commodity taxes under the benchmark tax system. For purposes of this paper it is assumed that the existence of a commodity tax is part of the benchmark tax structure so as to preserve the usefulness of the analysis. If the opposite assumption were to be adopted, then the whole of the current commodity tax revenues would be viewed as comprising a large number of negative tax expenditures applicable to various goods. While a cataloguing of these would provide interesting information on the current tax base, such an analysis would shed little light on the perceived subsidies inherent in the base as a result of preferential tax rates, exemptions, and so forth.

The basic issues in defining the benchmark commodity tax structure concern the appropriate scope of these taxes and the trade level (manufacturing, wholesale or retail) at which the taxes are imposed. The main federal commodity tax is, of course, the manufacturers' sales tax. In its broadest possible scope this tax would apply to "final" consumption of all manufactured or produced goods (i.e. sales of manufactured or produced goods to wholesalers and retailers and to individual consumers, but not to sales of manufactured or produced goods to manufacturers or producers of other taxable products). Consumer expenditures on services (e.g. hospital and medical care, movie and theatre entertainment, services of a barber, laundromat, etc.) would not be subject to tax. The benchmark tax structure

is taken to be this tax base. Such a tax is clearly non-neutral in that it favours consumption and production of services as opposed to tangible produced goods. While this non-neutrality is assumed to be part of the benchmark structure to maintain a point of reference to the current system, information is provided on the federal revenue forgone due to non-taxation of consumer expenditures on services.

In its present form the tax applies on the manufacturer's sale price of the good. The imposition of the tax at this level has been criticized as giving rise to non-neutralities and discrimination as the spread between the retail and the manufacturer's price varies from commodity to commodity. The effective rate of tax as a proportion of final sale price thus differs among various goods. Neutrality of this sort would require that the benchmark commodity tax be levied at the retail level. While recognizing the merit of this argument, the benchmark tax is assumed to be levied at the manufacturing level to maintain a point of reference to the current system.

Using this definition of the tax base, exemption of various manufactured goods from the sales tax results in tax expenditures. These include exemptions for food, clothing, drugs, heating fuels, transportation and construction equipment and a range of other commodities. The application of the tax at a lower rate on building materials also gives rise to a tax expenditure.(16)

The continued taxation of alcohol and tobacco products at a 12 per cent rate while the general tax rate has been lowered to 9 per cent could be viewed as a negative tax expenditure. However, this situation raises the further issue of the status of special excise taxes on alcohol, tobacco, motor gasoline for personal use, jewellery and a range of other goods under the benchmark commodity tax structure. These are each distinct taxes with no common tax base. Given the very specific nature of the structure of these taxes one could view each as a separate tax and thus not giving rise to any tax expenditures. On the other hand, looked at from the point of view of the appropriate commodity tax structure as a whole, these special excises are clearly non-neutral, and intentionally so. This would suggest that they are tax penalties or negative tax expenditures. In certain cases, such as energy conservation, these special taxes complement tax expenditures in other parts of the tax structure. Both views have merit and, for the sake of completeness, the revenues from these taxes are identified as separate memorandum items for information purposes.

---

(16) A more consistent treatment of the construction industry would be to take as the tax base the manufacturer's sale price of the housing unit. The present tax base does not include the labour and profit content of the sales price. Thus it could be argued that the true value of tax expenditures in this sector is much larger than what is shown in Table 1 following this main text.



#### IV QUANTITATIVE ESTIMATES OF TAX EXPENDITURES

Table 1 provides quantitative estimates of federal tax expenditures in 1976 and 1979 for the individual, corporate and commodity taxes. The tax expenditure items have generally been grouped using the same functional categories that are used in the Public Accounts of Canada. The appendix describes each item in Table 1 individually. Before considering the amounts, a number of caveats need to be noted.

- (i) The revenue impact of each provision is estimated by simulating the change in federal revenues as if that provision alone were eliminated, keeping all other provisions in place. (Thus, revenue impacts are measured relative to the existing rather than the benchmark tax structure.) Aggregate amounts cannot be obtained simply by adding together the revenue effects of individual items. Such mechanical adding up can impart a significant bias because of the interaction among individual tax preference items. For example, elimination of two deductions from income (e.g. the \$1,000 investment income deduction and the RHOSP deduction) would push many more individuals into higher tax brackets than if just one deduction were eliminated; the combined revenue effect of eliminating two items would be greater than the sum of the two separate effects. A similar phenomenon exists in the corporate income tax as elimination of one tax expenditure moves some corporations from a tax loss position to being taxable.
- (ii) Some of the items which have not been quantified are significant in value. For example, the value of tax preference in the form of non-taxation of various fringe benefits of employment cannot currently be estimated but is quite likely to be of the order of several hundred million dollars a year.
- (iii) Taxpayer behaviour is assumed to remain unaffected by the assumed deletion of a tax expenditure provision. Generally, elimination of any tax expenditure provision would cause taxpayers to rearrange their affairs to minimize the impact of the change and thus result in smaller increases in revenue than is implied by the estimates given here. Similarly, the impact of eliminating tax expenditure provisions on the overall level of economic activity and the resultant feedback to government revenues is also ignored in the revenue estimates. (Of course, Public Accounts figures for direct program expenditures also take no account of such feedback effects.)
- (iv) Many of the estimates are highly tentative in nature and are subject to wide margins of error. This is particularly true of the estimates of tax expenditures available to the business sector. Because of resource constraints and data limitations, it

has not been possible to provide estimates for a number of important business incentives or to simulate others with a reasonable degree of accuracy. Moreover, the volatility of business conditions, including profit performance, precludes accurate forecasts of many provisions which are of a very specific nature.

No total or sub-total amounts are given in the table. This is because of the points outlined above. In particular, (i) the revenue impact of simultaneously eliminating two tax expenditures is generally not equal to the sum of their individual revenue impacts; (ii) estimates for some tax expenditure items are not yet available so totals that omitted those items could be misleading; (iii) actual or likely revenue consequences depend significantly on taxpayer behaviour; and (iv) uncertainty regarding the magnitudes of individual items could be even greater when comparing various totals or sub-totals (for example if the component estimates were all biased in the same direction).

In considering the value of any particular tax expenditure item, it must be realized that the value to the taxpayer of a dollar of tax preference is often worth substantially more than a dollar of equivalent direct spending. This results from the fact that, while all tax expenditures directly increase after-tax incomes of taxpayers by the amount of revenue forgone, government grants are generally taxable to the recipients. Thus, the value to the taxpayer of a dollar's tax preference may be one and one-half to two times the value of a dollar of direct spending. (For example, for a family in a 33 1/3 per cent tax bracket, the \$200 child tax credit is equivalent on a net of tax basis to a \$300 taxable family allowance benefit.) As well, while the figures show the federal values of various tax expenditures, there is typically an associated provincial tax expenditure in the case of individual and corporate income tax expenditures.

Given the above qualifications and caveats, it is nevertheless clear that the size of tax expenditures is significant. The expenditures are numerous; in many cases their values in terms of forgone tax revenues are large; and in some functional areas the amounts involved are comparable to or even larger than related direct spending programs.

It is also apparent that many tax expenditures have been growing in amount. This growth can be attributed in part to population and per capita income growth, and the extension and enrichment of existing provisions. As well, a number of new tax expenditures have been introduced in recent years. The bulk of these discretionary changes has occurred in the areas of economic development and support and fiscal transfers. In the case of fiscal transfers, the growth is explained directly by the new federal-provincial fiscal arrangements which resulted in a substitution of tax transfers for direct spending under various shared-cost programs. The growth in the economic development and support area reflects the decisions taken in recent years to stimulate the economy and improve the climate for business expansion and growth.

As a final point, it should be noted that changes in the tax system from 1976 to 1979 have affected the amounts of a number of tax expenditures. The recent federal sales tax reduction, being general in scope, is not



counted as a tax expenditure. At the same time, it serves to reduce both the actual and benchmark rates of federal sales tax from 12 to 9 per cent. This, in turn, has the effect of reducing the value of existing tax preferences in the federal sales tax area. For example, the sales tax preference for building materials, currently taxed at a 5-per-cent rate, has been reduced from 7 percentage points to 4 percentage points. This phenomenon is particularly evident in the health and welfare area because of the number and value of tax expenditures there arising from various sales tax exemptions. A similar phenomenon occurred for individual income tax expenditures in 1977 because of the abatement of additional tax points to the provinces which served to reduce federal individual income tax rates.

## V SOME CONSIDERATIONS FOR POLICY PURPOSES

It is evident that tax expenditures are a substitute, although imperfect, for direct spending. In addition, they have been growing more rapidly in recent years than direct spending in a number of areas. Both tax expenditures and direct spending lead either to increases in the budget deficit or require program cut-backs or general tax increases for their financing. It is also clear that tax expenditures are serving important policy objectives in a wide range of areas, particularly health and welfare and economic development and support.

The recent growth in tax expenditures may be related to the way fiscal matters are generally perceived. In a period of restraint, the indicators that are typically used to measure the impact of restraint policies are growth in direct spending and growth in government employment. Since tax expenditures can often be substituted for direct spending, there may have been a tendency to turn more to the expansion or creation of new tax expenditure provisions to meet important policy objectives. Such an approach avoids exceeding spending limits. However, financing new or expanded tax expenditures requires either a larger deficit, program cut-backs, or a higher general level of taxes.

A related consideration in the recent growth of tax expenditures may have been the perception that a general reduction in the size or rate of growth of the public sector is desirable policy in order to restore incentives and give the market portion of the economy greater scope. However, it may have been that, with this view, no distinction was made between a general reduction in levels of tax and a selective tax reduction taking the form of an increase in tax expenditures. While a general tax reduction clearly gives more scope to market activities, a specific or targeted tax reduction in the form of a new or expanded tax expenditure usually increases the government's intervention in the market.

The considerations outlined above may in part help explain the recent growth of tax expenditures. This is not meant to imply that their growth was necessarily undesirable. Depending on the specific circumstances, tax expenditures may be more or less effective than direct spending in meeting important policy objectives. Following are a number of points that bear on the relative desirability of direct spending programs and tax expenditure provisions.

- (i) Delivery: The tax system is best suited for delivering and determining benefits annually, and then based on the taxpayer's characteristics during the previous year. It is not able to make more frequent determinations of eligibility nor to anticipate eligibility. Spending programs can be designed to cover a broader range of delivery needs. However, in those cases where the tax system does offer an adequate type of delivery of benefits, it



may be less costly to deliver a program using the existing administrative machinery of the tax system rather than to set up a new administrative system.

- (ii) Eligibility: The tax system is based on self-assessment. Thus, the use of very complex eligibility criteria for a tax expenditure program could place an undue burden on taxpayers who are intended beneficiaries. As a result, programs with very specific or difficult-to-define target groups are typically not well suited as tax expenditures. Instead, the tax expenditure approach is better suited to initiatives where the intended beneficiaries are clear well-defined groups, or where the information required to determine eligibility is related to income, demographic, or other data easily collected on a tax return.
- (iii) Control: Spending programs are typically subject to expenditure ceilings. It is therefore possible that some eligible applicants would not receive benefits if all the funds have already been used. However, all taxpayers eligible for a given tax provision may benefit regardless of the total revenue cost. It is only after the fact that the revenue cost of a tax expenditure program can actually be determined and any alterations be made. Thus, incentives with very uncertain revenue implications may not be suitable candidates for delivery through the tax system.
- (iv) Codification: Tax expenditure provisions must be very precisely defined. Who exactly is eligible in what specific circumstances must be fully spelled out. If the taxpayer and Revenue Canada disagree about eligibility for the benefit, the ultimate judgment rests with the courts' interpretation of the relevant statute. In contrast, the administrators of spending programs often have discretion as to who is eligible for benefits; and they typically operate under more general legislative direction. Thus, programs that are easily codified would be more suitable for tax expenditures.
- (v) Take-Up: Because the tax system is very broad-based and affects virtually everyone in the economy, there is no stigma attached to benefits received in the form of tax expenditures. Thus, the take-up rate or utilization of some types of benefits would be greater if delivered as tax expenditures rather than as direct program expenditures. In areas such as sales tax exemptions, the take-up rate is automatically 100 per cent.
- (vi) Tax Penalties: In some areas where it is desired to limit a particular activity, an outright prohibition may be too extreme while licensing or rationing may prove infeasible. In such cases, a tax penalty could prove the most effective option for regulating the activity.

## VI RECAPITULATION

The Canadian tax system contains a significant number of provisions which give preferential treatment to certain groups of taxpayers or types of activities. Such provisions are often alternatives to direct spending and have thus come to be called tax expenditures. This paper has been mainly concerned with the way tax expenditures are identified, and with presenting a list of federal tax expenditures in the personal and corporate income taxes and in the commodity tax.

The presentation of this tax expenditure account partially fills a gap in the data available on the scope and nature of government policies and activities. It is not intended as an evaluation of their desirability or effectiveness. Rather, the intention is to provide more complete information on which such evaluations can be based.

The problem of determining which tax provisions are tax expenditures is not an easy one. In this analysis, a number of criteria were first defined so that tax expenditures could be identified in a reasonably systematic and logical manner. Nevertheless, important ambiguities are unavoidable. In such cases, the analysis has tended to be more comprehensive rather than restrictive - the assumption being that the reader may then select or reject specific items at his discretion.

Examination of the figures in Table 1 reveals that tax expenditures are numerous, sometimes large in value, and growing rapidly in certain areas. However, the numerical estimates should be treated with some caution. In particular, the values of individual items cannot simply be added together to get a combined revenue impact. Very often tax expenditures interact with one another so that such simple addition may produce inaccurate results.

While some may view this tax expenditure account as a catalogue of tax loopholes or tax breaks, it is important to emphasize that tax expenditures are a legitimate part of the tax system. It is often the intention, when a tax expenditure is introduced, that taxpayers rearrange their affairs in order to make maximum use of the tax provision. In a range of circumstances, the tax system, as opposed to a direct spending program, may provide the most effective means for fulfilling government objectives.

This accounting of tax expenditures will have served its main purpose if it sheds new light on the extent and impact of government tax policies, and permits a more informed public debate on how government can make efficient use of limited fiscal resources in attaining policy goals.



TABLE 1

## VALUE OF GOVERNMENT OF CANADA TAX EXPENDITURES BY FUNCTIONAL CATEGORY, 1976 AND 1979

Functional Category and Item	1976			1979		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
(\$ millions)						
<u>I. GENERAL GOVERNMENT SERVICES</u>						
<u>A. Legislation and Administration</u>						
1. Political Contribution Tax Credit	2.4	0.5	-	N/A	N/A	-
2. Non-taxability of income from the Office of Governor General	S	-	-	S	-	-
3. Exemption of goods purchased by the Office of the Governor General from sales tax	-	-	S	-	-	S
<u>B. Protection of Persons and Property</u>						
1. Non-taxation of R.C.M.P. pension or compensation for injury, disability or death	0.1	-	-	0.1	-	-
2. Non-taxation of up to \$300 of allowances to volunteer firemen	1.5	-	-	2.0	-	-

Symbols: N/A: Estimates not available.

- : Not applicable.

S : Estimates not available; revenue impact is expected to be small, less than \$5 million.

\* : Value included elsewhere.

NOTE: The items in this table are described individually in the Appendix beginning on page 48.

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
(\$ millions)						
<b>II. FOREIGN AFFAIRS</b>						
1. Tax sparing for developing countries	-	N/A	-	-	N/A	-
2. Non-taxation of Special Allowances for Diplomats and other government employees posted abroad	N/A	-	-	N/A	-	-
<b>III. DEFENCE</b>						
1. Non-taxation of Veterans Allowances, Civilian War Pensions and Allowances, and other Service Pensions	60.0	-	-	75.0	-	-
2. Non-taxation of Service Pensions from another country	\$	-	-	\$	-	-
3. Non-taxation of income from War Savings Certificates	\$	-	-	\$	-	-
4. Exclusion of the research and development component of defence purchases from sales tax	-	-	N/A	-	-	N/A
5. Exemption of defence memorials and monuments from sales tax	-	-	\$	-	-	\$
<b>IV. TRANSPORTATION AND COMMUNICATION</b>						
1. Exemption of transportation equipment from sales tax	-	-	175.0	-	-	170.0
2. Investment tax credit on transportation equipment	-	-	-	-	30.0	-



TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
	(\$ millions)					
3. Exemption from branch tax for transportation and communication companies	-	S	-	-	S	-
4. Exemption of foreign shipping and aircraft companies from Canadian income tax	-	N/A	-	-	N/A	-
5. Immediate deductibility of labour costs on capital projects undertaken by railways	-	N/A	-	-	N/A	-
6. Additional depreciation allowances on railway system assets	-	-	-	-	12.0	-
7. Fast write-offs for communication satellites	-	*	-	-	*	-
8. Excess of the tax depreciation over book depreciation, General	-	140.0	-	-	175.0	-

## V. ECONOMIC DEVELOPMENT AND SUPPORT

## A. Farming and Fishing

1. Five-year block averaging for farmers and fishermen
2. Cash basis accounting
3. Flexibility in Inventory Accounting
4. Deferral of tax on capital gains on inter-generational rollovers of family farms
5. Additional depreciation allowance on grain storage facilities
6. Excess of tax depreciation over book depreciation, General
7. Investment tax credit on farming and fishing investments
8. Deferral of income on grain sales and from destruction of livestock

5.0	-	-	N/A	-	-	-
N/A	N/A	-	N/A	N/A	N/A	-
N/A	N/A	-	N/A	N/A	N/A	-
N/A	-	-	N/A	-	-	-
-	*	-	-	*	-	-
16.0	1.3	-	21.0	2.0	-	-
36.0	0.9	-	50.0	10.0	-	-
N/A	N/A	-	N/A	N/A	-	-

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
(\$ millions)						
<b>B. Resource Sector</b>						
1. Fast write-off for Canadian exploration expenses	-	300.0	-	-	425.0	-
2. Fast write-off for Canadian development expenses	-	-	-	-	N/A	-
3. 33 1/3 per cent earned depletion allowance	-	-	-	-	-	-
4. Additional earned depletion for heavy oil and tertiary recovery projects	-	-	-	-	70	-
5. Additional earned depletion on frontier oil and gas well exploration costs	-	-	-	-	-	-
6. Drilling funds	-	52.5	-	-	70.0	-
7. Accelerated depreciation for mining assets	-	5.0	-	-	5.0	-
8. Additional depreciation allowances on offshore drilling vessels	-	165.0	-	-	215.0	-
9. Excess of tax depreciation over book depreciation, General	-	0.0	-	-	0.0	-
10. Resource allowance and deductibility of provincial royalties for the Syncrude Project	-	\$	-	-	\$	-
11. Exemption of iron ore mining from branch tax	-	-	-	-	N/A	-
12. Taxation of sulphur production at manufacturing tax rates	-	50.0	-	-	220.0	-
13. Investment tax credit on resource investments	-	-	-	-	-	25.0
14. Non-adjustment of specific sales tax rate on gasoline	-	-	-	-	-	-
15. Capital gains treatment for prospectors and grubstakers	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-

**C. Regional Development**

1. Portion of investment tax credit
2. Portion of employment tax credit

\* \* \*



TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
(\$ millions)						
<u>D. Energy Conservation</u>						
1. Exemption of energy conservation goods and insulation materials from sales tax	-	-	20.0	-	-	10.0
2. Two-year write-off on energy conservation machinery and equipment	-	5.0	-	-	5.0	-
3. Non-taxation of Home Insulation Grants in Nova Scotia and Prince Edward Island	-	-	-	40.0	-	-
<u>E. Manufacturing Sector</u>						
1. Lower corporate income tax rates on manufacturing and processing profits	-	280.0	-	-	400.0	-
2. Investment tax credit on manufacturing investments	-	40.0	-	-	225.0	-
3. Two-year write-off on manufacturing and processing assets	-	320.0	-	-	425.0	-
4. Additional depreciation allowances on Canadian built ships	-	*	-	-	*	-
5. Excess of tax depreciation over book depreciation, General	-	70.0	-	-	100.0	-
<u>F Research and Development</u>						
1. Immediate write-off on R&D expenditures	S	40.0	-	S	65.0	-
2. Additional allowance of 50 per cent of incremental R&D expenditures	-	-	-	-	35.0	-
3. Investment tax credit on R&D expenditures	-	-	-	S	50.0	-
4. Non-taxation of non-profit scientific research corporations	-	N/A	-	-	N/A	-
5. Exemption of scientific apparatus from sales tax	-	-	N/A	-	-	N/A

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
(\$ millions)						
<u>G. Small Business</u>						
1. Lower corporate income tax rate	-	738.0	-	-	1,000.0	-
2. Deferral of up to \$200,000 of capital gains on inter-generational transfers of small businesses	-	-	-	N/A	-	-
3. Preferential income tax treatment of certain stock options issued to employees of private corporations	-	-	-	N/A	-	-
4. Full offset of capital losses on private company shares and debt obligations	-	-	-	N/A	N/A	-
5. Special investment tax credit on R&D expenditures by small businesses	-	-	-	-	5.0	-
6. Sales tax exemption on up to \$50,000 of manufacturing sales (\$10,000 in 1976)	-	-	5.0	-	-	30.0
7. Non-taxation of provincial assistance for venture investments	-	-	-	0.0	0.0	-
<u>H. Labour Force</u>						
1. Deductibility of employer contributions to Deferred Profit Sharing Plans	-	N/A	-	-	N/A	-
2. Employment tax credit	-	-	-	\$	75.0	-
3. Non-taxation of employee benefits in the form of subsidized loans (including housing loans within prescribed limits)	N/A	-	-	N/A	-	-
4. Non-taxation of employer premiums on group term life insurance of up to \$25,000	N/A	-	-	N/A	-	-
5. Non-taxation of other non-monetary benefits of employment (e.g. employee discounts)	N/A	-	-	N/A	-	-



TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
(\$ millions)						
I. General Business and Investment Incentives						
1. Investment tax credit not included elsewhere	5.0	10.0	-	30.0	100.0	-
2. Non-taxation of one half capital gains income	170.0	130.0	-	280.0	225.0	-
3. Non-taxation of realized capital gains income accrued prior to 1972	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-
4. Preferential treatment of distributions of pre-1972 corporate surplus	N/A	-	-	N/A	-	-
5. Flow through of capital gains for private corporations	N/A	-	-	N/A	-	-
6. Preferential treatment of stock dividends of public corporations	-	-	-	N/A	-	-
7. \$1,000 capital gains exemption for personal use property transactions	N/A	-	-	N/A	-	-
8. \$200 capital gains exemption on foreign exchange transactions	N/A	-	-	N/A	-	-
9. Deferral of capital gains income through various rollover provisions	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-
a. involuntary dispositions						
b. voluntary dispositions						
c. transfer to a corporation for consideration including shares						
10. Accrued capital gains income not included elsewhere	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-
11. Dividend gross-up & tax credit for individuals	170.0	-	-	350.0	-	-
12. Refunds of Part I tax on investment income of private corporations	-	56.4	-	-	65.0	-
13. Preferential treatment of investment and other special corporations	-	N/A	-	-	N/A	-
14. Lower tax rate for investment corporations	-	N/A	-	-	N/A	-
15. Deductibility of patronage dividends by credit unions and other cooperatives	-	60.4	-	-	70.0	-
16. Lower corporate income tax rate for credit unions and other co-operatives	-	N/A	-	-	N/A	-
17. \$1,000 investment income deduction	425.0	-	-	650.0	-	-
18. Other accrued investment income not included elsewhere	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
	(\$ millions)					
19. Non-taxation of investment income on life insurance policies	N/A	-	-	N/A	-	-
20. Tax deferral from certain deductions for policy reserves of insurance companies	-	N/A	-	-	N/A	-
21. Non-taxation of life insurance companies' world income	-	N/A	-	-	N/A	-
22. Exemption from withholding tax for interest on long-term corporate securities	-	10.0	-	-	100.0	-
23. Exemption from withholding tax for interest on foreign currency deposits	-	70.0	-	-	95.0	-
24. Reduction in withholding tax for corporations having a degree of Canadian ownership	-	15.0	-	-	20.0	-
25. Two-year write-off on pollution control equipment	-	6.3	-	-	10.0	-
26. Excess of tax depreciation over book depreciation not included elsewhere	110.0	145.0	-	150.0	225.0	-
27. 3-per-cent inventory valuation adjustment	-	-	-	30.0	325.0	-
28. Exemption of banks from branch tax	-	N/A	-	-	N/A	-
29. Excess of doubtful debt reserves over expected amounts (mainly financial institutions)	-	N/A	-	-	N/A	-
30. Preferential tax treatment of income debentures and term preferred shares	-	40.0	-	-	400.0	-
31. Tax deferral on income of foreign affiliates of Canadian corporations	-	N/A	-	-	N/A	-
32. Exemption of metric scales and conversion kits from sales tax	-	-	\$	-	-	\$
33. Tax deferral available from Income Averaging Annuity Contracts (IAACs)	90.0	-	-	105.0	-	-
34. Deductibility of pre-paid expenses	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-
35. Deferral of tax from use of holdbacks on progress payments by contractors	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-
36. Deferral of tax from use of billed-basis accounting by professionals	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-
37. Exemption of non-manufacturing commercial uses of fuel and electricity from sales tax	-	-	275.0	-	-	350.0

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
(\$ millions)						
38. Tax losses from fast write-offs of certain leased assets	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-
VI. HEALTH AND WELFARE						
A. Health						
1. Deductibility of medical expenses	25.0	-	-	32.0	-	-
2. Portion of charitable deduction and non-taxation of registered charities	*	*	-	*	*	-
3. Exemption of drugs from sales tax	-	-	95.0	-	-	95.0
4. Exemption of purchases by hospitals, sanatoria, etc. from sales tax	-	-	140.0	-	-	145.0
5. Exemption of health appliances from sales tax	-	-	11.0	-	-	11.0
B. Income Maintenance						
1. \$1,000 pension income deduction	78.0	-	-	100.0	-	-
2. Age exemption under the personal income tax	128.0	-	-	185.0	-	-
3. Non-taxation of Guaranteed Income Supplement and Spouses Allowance payments	\$	-	-	\$	-	-
4. Tax advantage on savings in Registered Pension Plans (RPPs) and Registered Retirement Savings Plans (RRSPs)	1,400.0	-	-	2,000.0	-	-
5. Portion of tax deferral available from Income Averaging Annuity Contracts (IAACs)	*	-	-	*	-	-
6. Tax advantage on savings in Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP)	290.0	-	-	480.0	-	-
7. Rollovers into RRSPs	*	-	-	*	-	-
8. Deductibility of support payments	N/A	-	-	N/A	-	-
9. Income splitting through interest-free loans between family members	N/A	-	-	N/A	-	-



TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
	(\$ millions)					
10. Marital exemption	930.0	-	-	-	-	-
11. Exemption for wholly-dependent children	609.0	-	-	1,355.0	-	-
12. Exemptions for other dependants	29.0	-	-	870.0	-	-
13. Child tax credit	-	-	-	36.0	-	-
14. Preferential Tax Treatment of Workmen's Compensation	-	-	-	810.0	-	-
15. Non-taxation of income from personal injury awards (including awards for Thalidomide injuries)	198.0	230.0	-	265.0	300.0	-
16. Non-taxation of strike pay	N/A	-	-	N/A	-	-
17. Non-taxation of up to \$10,000 of death benefit	3.0	-	-	S	-	-
18. Exemption of food and non-alcoholic beverages from sales tax	N/A	-	-	N/A	-	-
19. Exemption of home-heating fuels and electricity from sales tax	-	-	2,120.0	-	-	2,200.0
20. Exemption of clothing and footwear from sales tax	-	-	400.0	-	-	400.0
21. Deductibility of unemployment insurance premiums	-	-	465.0	-	-	440.0
22. Preferential Tax treatment of registered supplementary unemployment insurance plans	215.0	270.0	-	240.0	325.0	-
23. Inter-spousal capital gains rollover	-	N/A	-	-	N/A	-
	N/A	-	-	N/A	-	-
C. Social Assistance						
1. Non-taxation of means- and-needs tested and income-tested social assistance benefits	S	-	-	S	-	-
2. Exemption for the disabled and the blind	6.0	-	-	10.0	-	-
3. Exemption of goods manufactured by the handicapped from sales tax	-	-	N/A	-	-	N/A
D. Indians and Eskimos						
1. Non-taxation of income earned by Indians on reserves	N/A	-	-	N/A	-	-

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
E. Housing and Urban Renewal						
(\$ millions)						
1. Non-taxation of capital gains on principal residence	2,770.0	-	-	2,500.0	-	-
2. Non-taxation of imputed income on equity in owner-occupied residences	2,900.0	-	-	3,700.0	-	-
3. Registered Home Ownership Savings Plan (RHOSP) deduction	105.0	-	-	115.0	-	-
4. Multiple Unit Residential Buildings (MURB) provision	10.0	N/A	-	10.0	N/A	-
5. Deductibility of carrying charges on land	-	-	-	-	35.0	-
6. Non-taxation of income of corporations providing low-cost housing for the aged	-	N/A	-	-	N/A	-
7. Portion of charitable deduction	*	*	-	*	*	-
8. Non-taxation of first-time home buyer grants	8.0	-	-	-	-	-
9. Reduced rate of sales tax on building materials	-	-	470.0	-	-	395.0
10. Exemption of construction equipment from sales tax	-	-	80.0	-	-	80.0
11. Exemption of goods in competition with on-site construction from sales tax	-	-	N/A	-	-	N/A
12. Exemption of ready-mix concrete from sales tax	-	-	55.0	-	-	55.0
13. Reduced rate of sales tax on travel trailers used as homes	-	-	3.5	-	-	-
VII. EDUCATION ASSISTANCE						
1. Non-taxation of first \$500 of scholarship and bursary income	4.0	-	-	6.0	-	-
2. \$50 per month education deduction	39.0	-	-	42.0	-	-
3. Deduction of tuition fees	30.0	-	-	41.0	-	-
4. Deduction of contributions to teachers exchange fund	N/A	-	-	N/A	-	-
5. Preferential Tax Treatment of Registered Education Savings Plans (RESPs)	N/A	-	-	N/A	-	-
6. Exemption of construction materials & equipment bought by educational institutions from sales tax	-	-	57.0	-	-	52.0

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
	(\$ millions)					
7. Exemption of technical, educational, and other books from sales tax	-	-	28.0	-	-	28.0
8. Portion of charitable deduction and non-taxation of registered charities	*	*	-	*	*	-
VIII. CULTURE AND RECREATION						
1. Deductibility of itemized charitable donations and the \$100 standard deduction	320.0	35.0	-	355.0	40.0	-
2. Non-taxation of registered charities	-	N/A	-	-	N/A	-
3. 100 per cent write-off for Canadian films	N/A	*	-	N/A	*	-
4. Non-taxation of capital gains on gifts of property under the Cultural Property Export and Import Act	N/A	-	-	N/A	-	-
5. Portion of tax deferral available from Income Averaging Annuity Contracts	*	-	-	*	-	-
6. Write-off on art work purchased by businesses	*	*	-	*	*	-
7. Non-taxation of lottery and gambling winnings	200.0	-	-	300.0	-	-
8. Deduction for clergymen's residence	N/A	-	-	N/A	-	-
9. Non-taxation of certain income of individuals who have taken vows of perpetual poverty	N/A	-	-	N/A	-	-
10. Exemption of newspaper and magazine production from sales tax	-	-	-	-	-	-
11. Exemption of a range of cultural and religious materials from sales tax	-	-	50.0	-	-	50.0
12. Exemption of imported antiques from sales tax	-	-	N/A	-	-	N/A
13. Exemption of amusement devices and equipment for use at exhibits or fairs from sales tax	-	-	2.0	-	-	2.0
14. Exemption of bicycles or tricycles from sales tax	-	-	N/A	-	-	N/A
15. Exemption of the outputs of craftsmen, artists, and sculptors from sales tax	-	-	13.0	-	-	11.0
	-	-	7.0	-	-	7.0



TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
IX. FISCAL TRANSFER PAYMENTS (\$ millions)						
1. Income tax abatement to Quebec for contracting out of the shared-cost programs	965.0	-	-	825.0	-	-
2. Transfers of income tax room to provinces in respect of shared-cost programs	750.0	170.0	-	3,000.0	270.0	-
3. Exemption from withholding tax for interest on provincial and municipal debt	-	160.0	-	-	270.0	-
4. Income tax exemption for provincial and municipal corporations	-	N/A	-	-	N/A	-
5. Exemption of a range of municipal purchases from sales tax	-	-	100.0	-	-	100.0
6. Exemption of provincial purchases from sales tax for provinces not party to the Reciprocal Taxation Agreements	-	-	90.0	-	-	30.0
X. PUBLIC DEBT						
1. Exemption from withholding tax for interest on Government of Canada debt	-	20.0	-	-	60.0	-
XI. OTHER TAX PREFERENCES						
1. General averaging for individuals	155.0	-	-	200.0	-	-
2. Non-taxation of certain federal Crown corporations	-	N/A	-	-	N/A	-
3. Non-taxation of income of various non-profit entities not included elsewhere	-	N/A	-	-	N/A	-

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
	(\$ millions)					
4. Exemption of goods imported in travellers' baggage from sales tax	-	-	N/A	-	-	N/A
5. Exemption of manufacture of coins from sales tax	-	-	N/A	-	-	N/A
<b>XII. MEMORANDUM ITEMS</b>						
<b>A. Selected Totals</b>						
1. Total tax expenditure value of Investment Tax Credit items listed above	40.0	100.0	-	85.0	625.0	-
2. Total tax expenditure value of items listed above for CCA claims in excess of book depreciation	135.0	910.0	-	175.0	1,250.0	-
3. Cumulative amount of federal corporate income taxes deferred per companies books	-	8,450.0	-	-	N/A	-
4. Cumulative amount of tax deferrals and reductions due to deductibility of contributions to RRSPs and RPPs	15,250.0	-	-	20,500.0	-	-
5. Cumulative amount of tax deferrals and reductions due to deductibility of CPP/QPP contributions	3,150.0	-	-	4,850.0	-	-
<b>B. Commodity Tax</b>						
1. Exemption of services from the sales tax base	-	-	4,480.0	-	-	4,600.0
2. Other commodity taxes in excess of manufacturers sales tax	-	-	-	-	-	-
a. gasoline	-	-	634.0	-	-	435.0
b. tobacco	-	-	704.0	-	-	800.0
c. alcohol	-	-	555.0	-	-	665.0
d. jewelry	-	-	37.0	-	-	45.0
e. heavy cars, car air conditioners, private planes, motorcycles, boat motors	-	-	24.0	-	-	26.0
f. air transport	-	-	70.0	-	-	90.0
g. other	-	-	10.0	-	-	11.0

TABLE 1 (Continued)

Functional Category and Item	1976 Tax Expenditures			1979 Tax Expenditures		
	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax	Personal Income Tax	Corporate Income Tax	Commodity Tax
	(\$ millions)					
3. Oil export charge	-	-	828.0	-	-	377.0
4. Special levy to provide international oil prices to Syncrude	-	-	-	-	-	285.0
5. Refunds of special excise tax on gasoline to commercial users	-	-	195.0	-	-	150.0
<b>C. Resource Sector</b>						
1. Revenue impact of 25 per cent resource allowance	-	130.0	-	-	N/A	-
a. mining	-	475.0	-	-	N/A	-
b. petroleum, coal and gas	-	-	-	-	-	-
2. Revenue impact of non-deductibility of provincial royalties	-	30.0	-	-	N/A	-
a. Mining	-	715.0	-	-	N/A	-
b. Petroleum, coal and gas	-	9.0	-	-	N/A	-
3. Logging tax credit	-	-	-	-	-	-
<b>D. Other</b>						
1. Childcare expense deduction	35.0	-	-	40.0	-	-
2. Employment expense deduction	250.0	-	-	500.0	-	-
3. \$5,000 limit for deduction of hobby farm losses	50.0	0.2	-	60.0	\$	-
4. Non-taxation of expense allowances of MPs, MPPs, Royal Commissioners, and certain municipal officials	\$	-	-	\$	-	-
5. \$2,000 limit for deduction of capital losses against other income	20.0	-	-	N/A	-	-
6. Goodwill and expensing of advertising costs	N/A	N/A	-	N/A	N/A	-
7. Non-deductibility of advertising expenses in foreign media	-	N/A	-	-	N/A	-
8. Non-deductibility of salary paid to spouse by unincorporated business	125.0	-	-	150.0	-	-



## APPENDIX

### INTRODUCTION

This appendix provides a brief description of each of the provisions included in the tax expenditure account, and indicates the nature of the tax preference. In some cases, where a particular tax provision can be viewed in one of several ways with regard to defining the benchmark tax system, the alternative points of view that could be adopted are indicated. The description of the individual tax expenditure items follows the order of Table 1. However, before discussing each item individually, there is a general discussion of the procedures used to estimate and classify the tax expenditure items in the account. Also, a number of items that appear several times are first described in general terms.

### GENERAL NOTES ON ESTIMATION METHODOLOGY

Estimates of tax expenditures in the area of income tax have been obtained from a number of sources. First, the values of many of the tax preferences to individuals (e.g. the age and disability exemptions, the marital and child exemptions, the \$1,000 investment income deduction, the dividend tax credit) have been estimated by simulating the impact of a given provision on a sample of individual tax returns for 1976. To obtain the corresponding estimates for 1979, the information on the sample of tax returns was projected to 1979 by using various assumptions about economic and demographic trends. These estimates are generally of a high degree of reliability. Second, most of the corporate tax estimates (e.g. the value of the low corporate tax rates for small business and manufacturing, the accelerated capital cost allowances, the depletion allowance) are based on tax return data published by Statistics Canada. Certain other income tax items (e.g. the imputed income on equity in owner-occupied homes, capital gains on principal residences) are estimated on the basis of information from sources other than the individual and corporate tax returns. These estimates are subject to wider margin of error. In many cases, details of the estimation methodology are given with the descriptions of the items.

Commodity tax expenditure magnitudes are generally based on estimates of the sales volume of the goods that are exempt. These volumes have been estimated in three main ways. First, in some cases, the benchmark sales tax base is estimated from Statistics Canada data on sales of manufactured goods, duty-paid value of imports, and exports and re-exports. This estimation procedure is used for transportation equipment; food and non-alcoholic beverages; clothing and footwear; drugs; technical, educational, or other books; and newspapers and magazines. The tax base in these cases is generally projected using forecasts of National Accounts consumer expenditures

by various commodity groups. Second, for another group of commodities, the benchmark sales tax base is estimated from Statistics Canada data on sales by retailers or data on consumer expenditures by various commodity groups. These amounts are adjusted for retail sales tax and both retail and wholesale gross margins, where applicable, to derive the appropriate manufacturer's tax base. This estimation procedure is used for home heating fuels and electricity; a range of goods used by the disabled; health appliances; purchases by hospitals, sanatoria, etc.; manufacture of ready mix concrete; education construction and equipment; service sector; and travel trailers used as homes. The tax base is projected by using industry selling price indices and various projections of real sales growth, or forecasts of National Accounts consumer expenditures by various commodity groups. Third, actual revenue collections data are available for a number of items. These include: the sales tax on building materials; refunds of special excise tax on gasoline to commercial users; and the special excise tax levies on a range of other commodities (e.g. jewelry, tobacco, alcohol). Also, some estimates have been provided by other government departments. They include the estimate of the Syncrude levy and the value of the tax expenditure associated with the four provinces which do not participate in the Reciprocal Taxation Agreement. Some external survey data are used in estimating the non-adjustment of the specific sales tax rates on gasoline and diesel fuel.

All estimates should be considered as the mid-point of a range of estimates.

The estimates assume that the particular tax provision was eliminated with everything else unchanged. (Thus, estimation is relative to the existing rather than to the benchmark tax system.) As a result of interaction among provisions, the revenue effect from elimination of two or more tax expenditures is not generally equal to the sum of the revenue effect of each provision as shown in the table. For example, if a deduction were eliminated from the individual income tax, some taxpayers would be pushed into higher tax brackets so that elimination of another deduction would raise taxes by more than is shown in the table. Thus, sums of the revenue effects of a number of tax expenditures should be taken as indicating a general magnitude rather than an exact revenue cost.

The estimates further assume that taxpayer behaviour would not be influenced by elimination of a tax provision. They neglect any revenue consequences resulting from changes in aggregate economic activity that would occur if particular tax expenditure provisions were eliminated. The estimates also take no account of any corresponding provincial tax expenditures.

#### CATEGORIZATION OF ITEMS BY FUNCTIONAL CATEGORY

The tax expenditures listed in Table 1 have generally been allocated to the same functional categories that are used in the Public Accounts of Canada. Of course, any such categorization encounters a number of ambiguities where one item could belong to several categories. The descriptions of the individual items will note any alternative categories where the item might have been allocated.



## SELECTED ITEMS IN GENERAL

Fast Write-offs from the Capital Cost Allowance: The capital cost allowance (CCA) system provides taxpayers a deduction in determining their taxable income to take account of the wear and tear on fixed assets such as machinery and equipment that occurs in the course of carrying on productive activity. However, capital cost allowances that are determined for tax purposes differ in several fundamental ways from actual economic or physical depreciation. First, the rates at which assets can be written off against income are typically faster for tax purposes than actual depreciation or than the rates used in companies' financial accounts (which in turn represent the companies' own estimates of the useful lives of their assets). This is especially true in the case of incentive CCA classes such as the two-year write-off for manufacturing machinery and equipment. The fast write-off results in a deferral of tax. For example, in the case of an asset eligible for a fast write-off, the CCA system allows a larger deduction from income when the asset is new, hence lower taxable income and lower tax liability, than had the "actual" depreciation been claimed. Correspondingly, when the asset is nearing the end of its useful life, all or virtually all of the CCA will have been claimed even though there still was actual depreciation. Thus, income for tax purposes in these later years would be higher than otherwise. The net effect, then, is that income tax is deferred. However, in the case of a growing firm with many assets, the larger CCA claims on the newer assets (larger both because of the fast write-off and because the firm is growing) will always be sufficient to offset the smaller CCA claims on older assets, so that taxable income is continually lower than it otherwise would be. In this case, the tax deferral becomes indefinite and is equivalent to a tax reduction. In principle, a tax deferral is equivalent to an interest-free loan from the government to the taxpayer. The value of such a tax benefit equals the interest rate times the amount of loan - i.e. the amount of tax deferred.

The second main difference between CCA claimable and actual depreciation is that taxpayers have discretion in the rate at which they utilize their CCA. If a taxpayer has no taxable income even before claiming any CCA, he need not claim the CCA available to him in that year; he can wait to a future year. In this way, taxpayers can avoid having to create a loss for tax purposes which is subject to a five-year limit on carryforwards. There is no time limit on using CCA. Furthermore, the value of some other tax provisions such as the resource allowance can be enhanced by making use of the discretion available in the CCA system. By comparison, the benchmark tax system, since it uses actual depreciation, implies no discretion in the determination of net income. The revenue implications of this discretionary aspect of the CCA system are not fully captured in the estimates in Table 1, in particular to the extent that fewer losses would be available to be offset against income in other years.

The third basic difference between CCA claimable and actual depreciation arises from the grouping of assets into CCA classes. Actual depreciation is determined by reference to each asset individually. If an asset that had originally cost \$100 had depreciated so that its current value was \$50, and it was sold for \$70, the \$20 difference in principle should be brought into income. However, with the CCA system, this asset would typically be



grouped with many other assets in a CCA class and the proceeds of sale serve simply to reduce the total undepreciated value of the class. The effect of this is that the \$20 would be brought into income only gradually as claims on the CCA class were made over a period of years. Thus, the recapture of any "excess" depreciation claims is deferred well beyond the time of disposition of the assets. There is also a corresponding deferral in the recognition of losses when the asset is sold for less than its depreciated value.

Finally, CCA claims can exceed actual or book depreciation because the tax system allows CCA to be claimed at full annual rates even when the asset is bought at the end of the fiscal period.

The tax expenditure value of the CCA provisions has been estimated in reference to the depreciation claimed for book purposes in taxpayers' financial statements. An attempt has been made in Table 1 to disaggregate the tax expenditure value by functional category. Specifically, the estimation procedure involved several steps. First, the excess of 1976 CCA claims over 1976 book depreciation was estimated for three broad incentive groups of assets: the two-year write-off for manufacturing and processing equipment (Class 29), the fast write-off for new mines (Class 28), and the two-year write-off for air and water pollution control equipment (Classes 24 and 27). These estimates, drawing on Statistics Canada's annual series Corporation Taxation Statistics, were developed using historical data by industrial sector on the amounts of CCA claimed to infer the associated gross investments in these assets, and then to infer book depreciation on the assumption that it occurred on a 20-per-cent declining balance basis. The resulting estimates of the difference between CCA claimed and book depreciation by industrial sector were then subtracted from the total difference for each sector in 1976 to yield the remaining excess due to the overall generosity of the CCA system and other incentive classes not separately identified. The result was a set of differences between CCA claimed and book depreciation in 1976 by industrial groups for four groups of assets, three specific incentive groups and the residual group. (These differences may understate the difference between CCA claims and "actual" depreciation because smaller firms tend to use the CCA rates both for tax purposes and for their own financial statements.) The tax expenditure values were then estimated under the assumption that the differences involved simply deductions from income, rather than deferrals, by applying effective corporate income tax rates by sector in 1976. (The residual tax expenditure estimate, Item V.I.26 below, also excludes a number of other CCA items estimated separately.) In principle, it would have been more appropriate to estimate the value of these tax expenditures by applying an interest rate (e.g. the long-term government borrowing rate) to the cumulative value of deferred taxes (i.e. the effective tax rate times the cumulative value of CCA claims in excess of book depreciation). However, sufficiently detailed data are not available for this method of estimation. For information purposes, the memorandum items show the total value of deferred taxes as reported by companies in their financial statements, though it should be noted that these deferred taxes arise not only from the CCA system but also from a range of other provisions including, for example, fast write-offs of exploration and development expenditures in the resource sector and the deduction of pre-paid expenses.

Investment Tax Credit: As an incentive for taxpayers to invest in productive assets, the Income Tax Act provides for a credit against tax otherwise payable. The credit is available both to corporate taxpayers and unincorporated businesses under the individual income tax. Between June 23, 1975, when the provision was first introduced, and March 31, 1977, the credit was 5 per cent of investments in new plant and machinery and equipment used in manufacturing and processing, farming and fishing, logging, grain storage, and the resource sector. In the budget of March 31, 1977, the credit was differentiated by geographic region with a basic value of 5 per cent, 10 per cent in the Atlantic Provinces and the Gaspé, and 7.5 per cent in other designated regions (under the Regional Development Incentives Act, specifically the remainder of Québec excluding the Montréal-Hull corridor, Northern Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Northern Alberta, Northern British Columbia, the Yukon and Northwest Territories). Also in March 1977, the credit was extended to expenditures on research and development. Effective November 16, 1978, the three credit rates were increased to 7 per cent, 10 per cent, and 20 per cent respectively. The basic 7-per-cent credit was also extended to investments in transportation equipment. The credit for expenditures on research and development was increased to 10 per cent generally, 20 per cent in the Atlantic Provinces and the Gaspé, and 25 per cent for small business corporations throughout Canada. The credit can be used in full against tax otherwise payable up to \$15,000, and beyond that in amounts not exceeding half of tax otherwise payable. Any unused credits can be carried forward up to five years. The tax credit is considered a tax expenditure because it discriminates among taxpayers according to the way they use their income. The amounts of credit claimed must reduce the capital cost of assets that can be claimed in the CCA system.

Amounts of investment tax credit by sector for 1976 are reported by Statistics Canada in Corporation Taxation Statistics. The benefit of the credit to corporations, as noted above, is less than amounts claimed since the amount of the cost of the property, for purposes of claiming capital cost allowance, is reduced by the credit claims. The tax expenditure values shown in the account have been adjusted to account for this CCA offset. The amounts of credit for particular sectors (e.g. manufacturing, resource industries) are shown under separate headings and the remainder is shown under the heading General Business and Investment (Item V.I.1). Amounts of credit claimed for 1979 have been projected on the basis of estimates of investment by sector, taking account of changes in the rate of credit and the fact that amounts of credit unclaimed in prior years can be carried forward.

Capital Gains: In the benchmark tax system, capital gains are fully included in income on an accrual basis. The Income Tax Act provides for the inclusion of one-half of most capital gains, and then only when the gain is realized, that is when the asset is sold. Tax expenditures in this area therefore arise in several ways. First, some capital gains income is completely exempt, for example gains on a principal residence and gains on items of personal use property (such as automobiles, boats, and other consumer durables) sold for less than \$1,000. Second, for most capital gains, one-half of the gains are not included in income for tax purposes. Third, even when gains are realized, there are a number of provisions that permit taxpayers to avoid realization for tax purposes, for example tax free



rollovers between family members of farm assets or of small business shares up to a \$200,000 limit. These rollover provisions are not necessarily separate tax expenditures, because they are special cases of departures from accrual taxation. However, they have been listed separately to provide more information. In addition, in intercorporate transactions, otherwise taxable capital gains can be converted to dividends which can flow freely between corporations. Finally, to the extent that capital gains income is accrued but not realized, there is a deferral of tax until the time when the gain is realized.

Withholding Tax on Payments to Non-Residents: Non-residents of Canada who receive Canadian income from employment, an unincorporated business, or realized capital gains pay income tax as if they were Canadian residents except that account is taken only of their Canadian rather than their world income. Canadian "property income" of non-residents (e.g. rent, royalties, dividends, interest, RRSP payments), however, is instead subject to withholding tax at a flat rate of 25 per cent. (Costs associated with generating this income are not deductible.)

On pragmatic grounds, the benchmark system is taken to include the current withholding tax at a flat 25-per-cent rate, or such other rate as is specified in Canadian tax treaties with other countries, for example a 15-per-cent rather than 25-per-cent rate for U.S. residents.

Tax expenditures arise in relation to the application of the withholding tax in that some forms of property income are unilaterally exempted from withholding tax altogether, for example interest on certain government bonds. These tax expenditures are preferences to non-resident individuals and corporations to the extent that their own countries do not tax them on their world income. Note that these tax expenditures as well as those relating to the branch tax have been included in Table 1 under the column for corporate income tax expenditures, though in principle they should appear under a separate column.

Branch Tax: Foreign corporations operating in Canada may do so either in a branch form, which is not a separate legal entity, or by incorporating a subsidiary. In order that the withholding tax is generally neutral between the two operating forms, a 25-per-cent tax is levied on the after-tax profits of a branch that are not reinvested in Canada, since these funds can be moved out to the foreign head office through an inter-branch transfer internal to the corporation. (Corporate income tax is levied on the branch as if it were incorporated.) The 25-per-cent branch tax therefore corresponds to the 25-per-cent withholding rate that applies to dividend payments to foreign parent corporations from incorporated Canadian subsidiaries. In the case of corporations resident in some countries with which Canada has a tax treaty, for example the U.S., rates of both the branch tax and withholding tax are lower. In a number of industries, however, businesses have been exempted from the branch tax, thereby giving rise to tax expenditures.



## INDIVIDUAL ITEMS FROM TABLE 1

### I GENERAL GOVERNMENT SERVICES

#### A. LEGISLATION AND ADMINISTRATION

1. Political Contribution Tax Credit: The Income Tax Act allows corporate and individual taxpayers a credit for donations to registered political parties at the federal level. The credit is 75 per cent of the first \$100 of contributions, 50 per cent on the next \$450 of contributions and 33 1/3 per cent on contributions exceeding \$550. The maximum credit claimable is \$500. This is a tax preference based on the uses to which taxpayers put their income.
2. Non-Taxability of Income from the Office of Governor General: This income is exempt from individual taxation. Since, under the benchmark tax structure no preferential treatment exists for income from particular sources, this provision is a tax expenditure.
3. Exemption of Goods Purchased by the Office of the Governor General from Sales Tax: Goods purchased by the Office of the Governor General are exempt from the federal sales tax. Under the benchmark commodity tax system no preferential treatment is provided to any taxpayers so that this exemption constitutes a tax expenditure.

#### B. PROTECTION OF PERSONS AND PROPERTY

1. Non-Taxation of RCMP Pension or Compensation for Injury, Disability or Death: Payments of these amounts are not includable in income for tax purposes. This is a tax preference based on income source.
2. Non-Taxation of up to \$300 of Allowances to Volunteer Firemen: Volunteer firemen may receive up to \$300 of allowances which are not includable in income for tax purposes. This is a tax preference based on income source.

### II FOREIGN AFFAIRS

1. Tax Sparing For Developing Countries: As a general rule Canada provides a credit against Canadian income taxes for foreign income taxes only to the extent such taxes were actually paid. However, in certain developing countries, Canada gives a full credit even where domestic taxes have been reduced, provided the tax relief has been given for development reasons and not as an export promotion device.
2. Non-Taxation of Special Allowances for Diplomats and Other Government Employees Posted Abroad: Payments of these amounts are non-taxable. This is a tax preference based on income source.

### III DEFENCE

- 1.,2. Non-Taxation of Veterans Allowances, Civilian War Pensions and Allowances, and Service Pensions from Another Country: These pension payments are not subject to individual income taxation. This is a tax preference based on income source. Included in the amounts are Canadian pensions and pensions received from countries that were allies of Canada. In the Public Accounts, corresponding pension expenditures are included under the heading Health and Welfare. The estimate is based on the amounts of payments under the various programs as reported in the Public Accounts and Main Estimates.
3. Non-Taxation of Income from War Savings Certificates: These payments are not subject to individual income taxation. This is a tax preference based on income source.
4. Exclusion of the Research and Development Component of Defence Purchases from Sales Tax: A remission order issued under the Financial Administration Act exempts from the federal sales tax the research and development portion of the sale price of manufactured goods, where the goods are procured for defence purposes. This constitutes a tax expenditure because, under the benchmark commodity tax system, the value of all inputs into the production of a good is reflected in the final value of the good and thus enters into the actual tax base. A precise estimate of the federal cost of this tax expenditure is not available at this time, but is expected to be fairly significant (between \$30 and \$100 million).
5. Exemption of Defence Memorials and Monuments from Sales Tax: This is considered a tax expenditure because, under the benchmark commodity tax system, the sales of all manufactured and produced goods are taxed.

### IV. TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

1. Exemption of Transportation Equipment from Sales Tax: This is considered a tax expenditure because, under the benchmark commodity tax system, the sales of all manufactured and produced goods are taxed. Insofar as this kind of equipment is used as an input to provide tax-free services, it should be reflected in the tax base. If, however, the benchmark tax base included the value of services, inputs such as transport equipment would be exempt as the associated services would be taxed instead. The coverage of the tax expenditure estimate includes: highway trucks with a gross vehicle weight rating of sixteen thousand pounds or more, trailers and semi-trailers, railway locomotives and railway rolling stock, ships and other marine vessels purchased or imported for use exclusively in marine activities, eligible aircraft, parts and equipment, refrigerator units and dollies. The tax expenditure also includes exemption of parts and equipment, in excess of \$1,000 per unit, designed for permanent installation on the above tax exempt goods. However, all parts and equipment for aircraft purchased or imported for use exclusively in the provision of certain classes of air services are exempt. Not included in the 1979 estimate and added



to the provision after 1976 is the exemption for buses or vans specially equipped for transporting handicapped persons and school buses designed to carry twelve or more passengers. The estimate does involve some overestimation to the extent that transportation equipment is used in the production of other manufactured goods. A portion of this tax expenditure has been included under Item IX.5.

2. Investment Tax Credit on Transportation Equipment: As noted generally above, effective November, 1978, a 7-per-cent tax credit is available for purchases of transportation equipment including ships, aircraft, long-haul trucks, intercity buses, and railway assets. This is a tax preference based on the use of income.
3. Exemption from Branch Tax for Foreign Transportation and Communication Companies: Foreign transportation and communication companies are exempted from the branch tax. This is a tax preference as described generally above.
4. Exemption of Foreign Shipping and Aircraft Companies from Canadian Income Tax: Foreign-owned companies are generally subject to Canadian corporate income tax on their Canadian profits if they have a permanent establishment in Canada. Foreign-owned shipping and aircraft companies are, however, exempted from Canadian tax even though they have a permanent establishment in Canada.
5. Immediate Deductibility of Labour Costs on Capital Projects Undertaken by Railways: If a taxpayer uses his own employees to construct a capital asset, the whole cost of the asset including the labour cost must generally be depreciated at the applicable rate for the type of asset. This tax treatment puts capital projects constructed by a business itself on the same basis as projects constructed for it by other companies. Railways, however, are permitted an immediate deduction of the cost of labour they use to construct depreciable property, thereby allowing a faster write-off of expenses for capital services than is warranted on the basis of actual depreciation.
6. Additional Depreciation Allowances on Railway System Assets: Railway track and grading expenditures made between March 31, 1977, and April 1, 1980, are eligible to be written off at a rate of 8 per cent per year (declining balance basis) rather than the usual rate of 4 per cent. Railway system assets acquired after April 10, 1978, and before 1983 are eligible for additional allowance at a rate of 6 per cent per year in the year of acquisition and the following four years. This allowance covers railway track and grading, motive power, rolling stock, signaling equipment and certain other assets. These faster write-offs permit a deferral of tax. The amounts of additional CCA are estimated on the basis of data on qualifying investment from Statistics Canada series and from other sources such as company reports.
7. Fast Write-Offs for Communications Satellites (Class 30): Unmanned telecommunications spacecraft can be written off on a 40-per-cent declining balance basis, a faster rate than actual depreciation, giving rise to a deferral of tax.



8. Excess of Tax Depreciation over Book Depreciation, General: This item is the total tax expenditure arising from the fast write-offs in the CCA system, as discussed generally above, within the transportation and communications sectors excluding the amount under Item 6 above.
- V. ECONOMIC DEVELOPMENT AND SUPPORT
  - A. FARMING AND FISHING
    1. Five-Year Block Averaging For Farmers and Fishermen: Farmers and fishermen are allowed to average their incomes once every five years over the preceding five-year period and compute to tax as if their income in each year had equalled the five-year average. This is preferential treatment as the benchmark tax system would require tax to be paid annually on the income received in that year. Because of the progressive rate structure in the personal income tax, farmers and fishermen with fluctuating incomes benefit through the use of this averaging. (Farmers and fishermen are also eligible for general averaging, Item XI.1 below.) Such a provision could have been taken as part of the benchmark tax structure were it to apply to all taxpayers and not just to farmers and fishermen.
    2. Cash Basis Accounting: Farmers and fishermen can elect to use the cash basis of accounting for tax purposes (except in respect of depreciable assets). Other taxpayers must generally use accrual accounting. Under the cash basis, receipts are included in income only when received and expenses are deductible when actually paid, regardless of when the income to which these costs relate arises. Under the benchmark tax structure, income is taxable when it accrues. Cash basis accounting may permit deferral of tax in that costs paid are immediately deductible despite the fact that the income to which they relate may not arise until a later year. For example, inventory costs can be deducted as a current expense unlike the case of most other taxpayers who must use accrual accounting methods. Moreover, accounts receivable (i.e. accrued) in the year but not yet paid are not taxable.
    3. Flexibility in Inventory Accounting: Farmers who are using the cash basis method of accounting are allowed to depart from it with regard to their livestock inventory. Under cash basis accounting, net additions to inventory are a cost which is deducted in computing income. When a farmer's livestock inventory is growing from year to year, such costs could put him in a loss position for tax purposes. However, a discretionary amount can be added to income each year not exceeding the fair market value of livestock on hand at year end. This amount must then be deducted from income the following year. The effect of this provision is to allow farmers who are building up their herds to avoid the five-year carryforward limit on losses, or to make best use of the five-year block averaging provisions.
    4. Deferral of Tax on Capital Gains on Inter-Generational Rollovers of Family Farms: Sales or gifts of business assets to children or grandchildren (on or before death of the taxpayer) would usually give

## V (Continued)

rise to taxable capital gains to the extent that the fair market value exceeded the cost base of the property under the existing tax system. On inter-generational transfers of farm property, or shares in a farm corporation after April 10, 1978, the taxation of capital gains is deferred until the property passes outside of the family. This is a tax preference both in that it is a departure from accrual taxation and in that it is a relaxation of the deemed realization provisions of the existing tax system.

5. Additional Depreciation Allowances on Grain Storage Facilities: Certain grain storage facilities acquired between April 1, 1972, and August 1, 1974, are eligible for additional CCA at rates from 14 to 22 per cent. These depreciation claims are in addition to the usual amounts claimable. As noted generally above, this is a preference in that it allows tax to be deferred.
  6. Excess of Tax Depreciation over Book Depreciation, General: This item is the total tax expenditure arising from the fast write-offs in the CCA system, as discussed generally above, in the farming and fishing sectors.
  7. Investment Tax Credit in Farming and Fishing Investments: This item is the value of the investment tax credit applicable to the farming and fishing sectors.
  8. Deferral of Income on Grain Sales and from Destruction of Livestock: Under the deferred cash ticket program of the Canadian Wheat Board, farmers may make deliveries of grain before the year-end where payment takes the form of a ticket that may be cashed in the following year. The payment is included in income for tax purposes only when the ticket is cashed. (This is of benefit to farmers who have not elected cash basis accounting.) Also, on election of the taxpayer, where there has been forced statutory destruction of livestock (e.g. as a result of brucellosis) the income received as a result of the forced destruction can be deemed to be income in the following year. These measures are a departure from accrual accounting and result in a deferral of tax.
- B. RESOURCE SECTOR
1. Fast Write-Off for Canadian Exploration Expenses: For purposes of these expenses, the Income Tax Act distinguishes between taxpayers that are or are not Principal Business Corporations (PBCs). A PBC is a corporation whose principal business is mining, production or refining of petroleum products, processing mineral ores, operating an oil or gas pipeline, or another prescribed activity. For such companies, Canadian Exploration Expenses must be deducted from any of their income as it is earned, though the deduction cannot exceed the amount of that income. (Unused Canadian Exploration Expenses are carried forward without limit.) Other taxpayers who are not PBCs can deduct



## V (Continued)

unclaimed Canadian Exploration Expenses on either a 30-per-cent declining balance basis or up to the amount of their resource income, whichever is greater. These provisions came into effect on May 5, 1974. Other preferential tax treatment applies to exploration (and development) expenditures made before that date. In addition, as a temporary provision, Canadian Exploration Expenses incurred by non-PBCs and individuals between May 25, 1976, and December 31, 1981, can be written off against any income up to 100 per cent in one year.

In principle, application of generally accepted accounting principles would require a matching of income and expenses incurred to earn that income, though in the case of exploration expenditures, the principle is somewhat difficult to apply. Exploration is a risky activity and any specific effort (e.g. an exploratory drilling well) may have a low probability of generating future income. Furthermore, even if an exploratory well is successful, it is often difficult to anticipate the total production that will result. Thus, the actual rate at which exploration expenditures depreciate is difficult to determine. Nevertheless, the benchmark tax system treats exploration expenses as a capital expenditure that can be written off only in relation to income subsequently generated. The existing tax provisions come nowhere near to even a rough approximation of this benchmark treatment. The existing provisions thus give rise to an accelerated write-off for exploration expenditures. In addition, the benefits of this tax expenditure are more widely available because for non-PBCs the tax losses caused by this accelerated write-off can be applied to non-resource income. The tax expenditure permits the deferral of tax.

Data limitations preclude separate estimates for this item. The combined tax expenditure value of this and the next two items can, however, be estimated from the excess of the sum of exploration expenses, development expenses, and depletion allowances claimed for corporate income tax purposes over the corresponding amounts claimed on company books, as reported in Statistics Canada's Corporation Taxation Statistics in 1976. This excess has been valued at effective corporate income tax rates to give the tax expenditure value shown. This estimation method treats the provision as a deduction rather than as a deferral. The temporary portion of this provision that allows Canadian exploration expenses to be claimed fully by anyone, particularly individual taxpayers, against any income is commonly referred to as the drilling fund incentive. An estimate of the revenue impact of this provision is shown separately in Item 6 below.

2. Fast Write-Off for Canadian Development Expenses: The write-off for Canadian development expenditures, in 1976, was 30 per cent per year declining balance. Effective November 16, 1978, the rate was raised to 100 per cent for development expenditures in mining (including tar sands projects) though it remained at 30 per cent for other resource activities (mainly oil and gas). These provisions give rise to a faster write-off of development expenditures for tax purposes than would be warranted under generally accepted accounting principles and



## V (Continued)

by the useful life of these expenditures, as reflected in company financial statements. This in turn gives rise to a deferral of tax.

3. 33 1/3-Per-Cent Earned Depletion Allowance: Taxpayers with resource income and related resource investments are entitled to a special deduction called the earned depletion allowance. This allowance is equal to one-third of certain exploration and development expenditures plus the costs of assets used for new mines or for the processing of ores from new mines. The amounts that can be claimed for the allowance are accumulated in a special earned depletion account for tax purposes and are in turn deducted from income each year in an amount equal to 25 per cent of "resource profits." Any unused earned depletion is carried forward for use in future years. The effect of this provision is that costs that can be added to the earned depletion account are written off 1 1/3 times, once as Canadian exploration or development expenses or in the CCA system, and an additional one-third as an earned depletion allowance.

The concept of economic depletion is that a resource property (for example, land whose main value is its resource content, or a right to explore for or mine minerals) is an asset whose value declines over time as the resources are extracted. This decline in value should therefore be set against revenue in computing net income. However, the cost of acquiring Canadian resource properties is included in Canadian development expenses, which can be written off at rates of 30 per cent or 100 per cent. Thus, economic depletion, which is allowable under the benchmark tax system, is already considered in the calculation of the tax expenditure value of the development expense write-off provisions. As a result, none of the earned depletion deduction can be said to be in respect of economic depletion. This provision provides a permanent reduction rather than a deferral of tax liability.

4. Additional Earned Depletion for Heavy Oil and Tertiary Recovery Projects ("Supplementary Depletion"): Purchases of machinery and equipment and other property after April 10, 1978, used for enhanced recovery can be accumulated in a separate earned depletion account at a rate of 50 per cent (rather than 33 1/3 per cent) of their costs. One-third of the cost of property acquired for mining the tar sands can also be added to this earned depletion account. Moreover, this type of earned depletion may be deducted up to one-half of resource income rather than the usual limitation of 25 per cent. Any unused supplementary depletion is carried forward for use in future years. This provision results in an additional 50 per cent write-off of certain costs and thus results in a permanent reduction rather than a deferral of tax liabilities.
5. Additional Earned Depletion on Frontier Oil and Gas Well Exploration Costs ("Super Depletion"): This provision allows a third type of earned depletion to be accumulated at the rate of 66 2/3 per cent of eligible expenditures. These eligible expenditures are exploratory oil and gas wells costing at least \$5 million in Canada's frontier and

## V (Continued)

offshore regions. This is in addition to the usual earned depletion of 33 1/3 per cent, and the 100-per-cent write-off for exploration costs. This additional depletion may be deducted fully against any income rather than being limited to 25 per cent of resource income. This provision results in a permanent reduction in tax liabilities. In conjunction with the fast write-off on Canadian exploration expenses (Item 1) and 33 1/3-per-cent earned depletion (Item 3), this provision implies that up to 200 per cent of these frontier exploration costs can be deducted immediately. The exploration expenditures in the frontier which are eligible for these 66 2/3-per-cent depletion claims have been estimated on the basis of data collected by the Departments of Indian Affairs and Northern Development and Energy, Mines and Resources. The tax expenditure value of the deduction for individuals is calculated assuming individuals making the claims are on average in a 35-per-cent federal marginal tax rate bracket.

6. Drilling Funds: In the budget of May 25, 1976, the Income Tax Act was amended to permit individuals and others who are not Principal Business Corporations to write off Canadian exploration expenses fully against any other income, thereby allowing a deferral of tax. This temporary provision, commonly known as the drilling fund incentive, was extended in the November 16, 1978, budget to December 31, 1981. Data on individual taxpayers' contributions to drilling funds have been obtained from industry estimates. The value of the immediate deduction has been calculated assuming an average marginal tax rate of 35 per cent. (The amount of investments by non-resource companies cannot at present be reliably estimated.) In addition, actual drilling funds may be structured to allow individual taxpayers to take advantage of other tax incentives in the resource area such as super depletion. Thus, a \$100 investment in a drilling fund can give rise to more than a \$100 deduction for tax purposes. To some extent, these additional benefits are included in the estimate for Item 5 above.
7. Accelerated Depreciation of Mining Assets (Class 28): Expenditures on certain assets related to a new mine or a major expansion of an existing mine may be written off as rapidly as the income from the new or expanded mine permits or on a 30-per-cent declining balance basis, whichever is better for the taxpayer. The assets covered by this incentive include buildings, mining machinery and equipment, electrical equipment and related social infrastructure such as homes, schools, roads, and sewers. This faster write-off permits a deferral of tax.
8. Additional Depreciation Allowances on Offshore Drilling Vessels: Capital cost allowances not exceeding 15 per cent of undepreciated capital cost can be claimed in respect of offshore drilling vessels acquired after May 25, 1976, in addition to the usual CCA rate for ships.
9. Excess of Tax Depreciation over Book Depreciation, General: Aside from the fast write-offs noted in Items 7 and 8 above, this item is the total tax expenditure arising from the fast write-offs in the CCA system, as discussed generally above, in the resource sector.



## V (Continued)

10. Resource Allowance and Deductibility of Provincial Royalties for the Syncrude Project: The tax system provides a resource allowance of 25 per cent of resource profits (before deduction of exploration expenses, development expenses, earned depletion, and interest expense). This allowance is in lieu of deductibility of provincial mining taxes and royalties. As noted in the main text, the precise treatment of the resource allowance and provincial royalties in the tax expenditure account is not clear. The Syncrude project, however, is permitted to deduct both the resource allowance and provincial royalties in computing income subject to tax. This provision is clearly a tax expenditure. There is no cost for this measure in 1976 nor is one forecast for 1979 since the project has not yet generated taxable income nor has it yet paid royalties. (See also Memorandum Items XII.C.1 and 2.)
11. Exemption of Iron Ore Mining from Branch Tax: Iron ore mining operations are exempt from the branch tax.
12. Taxation of Sulphur Production at Manufacturing Tax Rates: Sulphur production activity is not manufacturing and would thus normally pay federal tax at a rate of 36 per cent of taxable income. However, by virtue of being deemed to be manufacturing for tax years after 1976, this operation attracts the lower 30-per-cent federal tax rate on manufacturing and processing profits (see Item V.E.1). Assets used in sulphur production are also eligible for the Class 29 two-year write-off (see Item V.E.3).
13. Investment Tax Credit on Resource Investments: This item is the value of the investment tax credit claimed in the resource sector.
14. Non-Adjustment of the Specific Sales Tax Rate on Gasoline: The federal sales tax is generally levied at an ad valorem rate of 9 per cent (12 per cent in 1976) of the sale price of taxable goods. Under such an ad valorem levy, tax revenues increase as the price of the product increases. In 1977, for administrative reasons, the tax on gasoline and diesel fuel was converted from an ad valorem to a specific tax of varying amounts per litre depending on the product. Since that time, the price of these products has risen but the specific tax rate has not been adjusted. The effective tax on these products expressed as a percentage of sale price has thus been falling. The tax is now equivalent to somewhat less than an ad valorem levy of 9 per cent. As a result, gasoline and diesel fuel are more favourably treated under the sales tax than are other products. The difference is the amount shown as the tax expenditure value. (See also Memorandum Item XII.B,2.a and 5.)
15. Capital Gains Treatment for Prospectors and Grubstakers: Individuals and their financial backers who make a resource discovery can arrange their affairs such that the resulting income (the increase in value of the resource property) is treated as a capital gain for tax purposes, and the realization of that gain can be deferred at the discretion of



## V (Continued)

the owners of the discovery. This constitutes a departure from the benchmark tax system since half the income is never taxed and tax on the other half is deferred.

### C. REGIONAL DEVELOPMENT

1. Portion of Investment Tax Credit: That portion of the revenue cost of the investment tax credit associated with higher rates in specific regions should properly be classified under regional development. These differentiated rates did not exist in 1976. Reliable disaggregated estimates are not yet available for 1979. Thus, the amount is included in the various sectoral figures.
2. Portion of Employment Tax Credit: That portion of the revenue cost of the employment tax credit associated with higher rates in specific regions should properly be classified under regional development (see Item V.H.2). Reliable disaggregated estimates are not available for 1979.

### D. ENERGY CONSERVATION

1. Exemption of Energy Conservation Goods and Insulation Materials from Sales Tax: The Excise Tax Act provides for an exemption of a range of energy conservation goods. Since under the benchmark system the sales of all manufactured and produced goods are taxable, the above exemption is considered a tax expenditure. The 1976 estimate of this tax expenditure covers the exemptions for insulation materials (used for wall cavities and roofs), thermal insulation (used for heating and cooling systems), multipane windows, storm doors and storm windows. The 1979 estimate is lower than the revenue forgone in 1976 partly because after November 16, 1978, the exemption for multipane windows, storm doors and storm windows was removed. The range of exempt energy conservation goods also includes such items as solar furnaces and wind generating equipment which are not included in the estimate but whose revenue significance is probably small.
2. Two-year Write-Off on Energy Conservation Machinery and Equipment (Class 34): The capital cost of assets certified as being in this class can be written off up to 50 per cent in the first year and the remaining cost in the second year. This fast write-off gives rise to a deferral of tax. The approximate value of this fast write-off was estimated using information on amounts of expenditures certified as eligible for the measure.
3. Non-Taxation of Home Insulation Grants in Nova Scotia and Prince Edward Island: Under the benchmark individual income tax structure, all transfer payments to persons are part of income for tax purposes in order not to provide a tax preference to individuals based on the source of their income. Since December, 1976, and February, 1977, individuals in Prince Edward Island and Nova Scotia, respectively, have been eligible for home insulation grants of up to \$500. Unlike

## V (Continued)

the subsequent grant program which applies in other provinces, the grants in Nova Scotia and Prince Edward Island are not taxable.

### E. MANUFACTURING SECTOR

1. Lower Corporate Tax Rates on Manufacturing and Processing Profits: Under the current tax structure, the usual rate of federal corporate income tax is 36 per cent. A preferential rate of 30 per cent is available on manufacturing and processing profits. In the case of small manufacturers (see Item G.1 below), the tax preference reduces the federal tax rate from 15 to 10 per cent.
2. Investment Tax Credit on Manufacturing Investments: This item is the total investment tax credit tax expenditure in the manufacturing sector (excluding research and development, see Item V.F.3 below).
3. Two-Year Write-Off of Manufacturing and Processing Assets (Class 29): Machinery and equipment used in manufacturing and processing, and purchased after May, 1972, can be written off for tax purposes up to 50 per cent in the first year and the remainder in the second year. This fast write-off gives rise to a deferral of tax.
4. Additional Depreciation Allowances on Canadian Built Ships: Ships constructed and registered in Canada can be written off at a 33 1/3-per-cent rate in addition to the usual rate. This fast write-off gives rise to a deferral of tax. Note that this tax expenditure might also have been classified under Category IV, Transport and Communication.
5. Excess of Tax Depreciation over Book Depreciation, General: Aside from the fast write-off noted in Item 3 above, this item is the remaining tax expenditure arising from the fast write-offs in the CCA system, as discussed generally above, in the manufacturing sector (including Item 4 above).

### F. RESEARCH AND DEVELOPMENT (R&D)

1. Immediate Write-Off on R&D Expenditures: Current and capital expenses on R&D may be written off immediately in the year incurred despite the fact that these expenditures are capital in nature, designed to produce future income. The estimate assumes that under the benchmark tax structure these expenses would depreciate at 20 per cent per year.
2. Additional R&D Allowance: Since 1978 taxpayers have been permitted to deduct an additional allowance of 50 per cent of the increase in their R&D expenses over the average of the three previous years' expenditure levels. This is in addition to the 100-per-cent deduction for all R&D expenditures described in Item 1 above. This constitutes a tax preference based on a particular use of income.



## V (Continued)

3. Investment Tax Credit on R&D Expenditures: In 1977 the investment tax credit was extended to cover current and capital expenditures on R&D. The rates of the credit were 10 per cent in the Atlantic Provinces and the Gaspé, 7.5 per cent in the other areas designated under the Regional Development Incentives Act, and 5 per cent in the rest of the country. Since November 16, 1978, the two lower rates of credit for R&D have been increased to 10 per cent and the top rate to 20 per cent. A 25-per-cent rate applies for R&D expenditures by small business corporations irrespective of their location. The estimate is based on credit claims at the rates of 10 and 20 per cent. The amounts claimable by small businesses are shown in Item G.5 below.
4. Non-Taxation of Non-Profit Scientific Research Corporations: Such entities are not subject to corporate tax despite the fact that they may have income that would otherwise be taxable.
5. Exemption of Scientific Apparatus from Sales Tax: As the sales of all manufactured and produced goods are taxed under the benchmark commodity tax system, the exemption of scientific apparatus constitutes a tax expenditure. Although an exact estimate of this tax expenditure is not available at this time, a very large portion of this amount is already included in the estimate of the tax expenditure for equipment, such as utensils and instruments for laboratory or scientific use, purchased by hospitals and educational institutions (see Items VI.A.3 and VII.6).

## G. SMALL BUSINESS

1. Lower Corporate Tax Rate: Canadian-controlled private corporations are eligible for a Small Business Deduction which has the effect of lowering their federal corporate income tax rate to 15 per cent from the usual rate of 36 per cent. This lower tax rate applies on up to \$150,000 of annual Canadian active business income as long as the cumulative retained income of the corporation is below \$750,000.
2. Deferral of up to \$200,000 of Capital Gains on Inter-Generational Transfers of Small Business: Sales or gifts of business assets to children or grandchildren (on or before death of the taxpayer) would usually give rise to taxable capital gains under the existing tax system to the extent that the fair market value exceeded the cost base of the property. On inter-generational transfers of shares in certain incorporated small businesses to a child or grandchild of the taxpayer after May 25, 1978, up to \$200,000 of capital gains may be deferred until the business is finally transferred outside the family. This is a tax preference both in that it is a departure from accrual taxation in the benchmark system, and in that it is a relaxation of the deemed realization provisions in the existing tax system.
3. Preferential Income Tax Treatment of Certain Stock Options: Under the benchmark tax system, any benefits provided to employees in the form of shares issued at a price lower than their fair market value are



## V (Continued)

considered to be fully taxable just like ordinary wages and salaries. After March 31, 1977, the exercise of options by employees of Canadian-controlled private corporations (mostly small corporations) to buy shares in the corporation at a cost below their fair market value will not immediately give rise to any taxable income. Instead, any difference will be treated as a capital gain so that only one-half of the gain will be taken into income for tax purposes and then only when the shares are eventually sold by the employee. This is a tax preference for a particular income source.

4. Full Offset of Certain Capital Losses: In general, up to \$2,000 of allowable capital losses (one-half of realized losses) can be offset against income other than capital gains by individuals. Corporations cannot offset any capital losses against income other than capital gains. (See Item XII.D.5.) Starting in 1978, however, both individuals and corporations can offset any amount of allowable capital losses incurred on arm's-length sales of shares or debt of Canadian-controlled private corporations (CCPCs) against any other income, not just capital gains income. While the general structure of the current loss provisions has been taken as part of the benchmark tax structure, this provision clearly gives preferential treatment to taxpayers investing in CCPCs, which are typically small businesses.
5. Special Investment Tax Credit of R&D Expenditures: As discussed generally above, expenditures after November 16, 1978, on R&D by small businesses are eligible for a 25-per-cent tax credit. The value of this part of the investment tax credit is in respect of amounts claimed by small businesses. (See also Item F.3 above.)
6. Small Firms' Sales Tax Exemption: In 1978, manufacturers with total sales of less than \$50,000 (previously \$10,000) were exempted from the federal sales tax. All production equipment purchased by such firms is also exempt from sales tax. This preferential treatment of the sales of small businesses constitutes a tax expenditure since, under the benchmark commodity tax system, the sales of all manufactured and produced goods are included in the tax base. The estimates are based on records of businesses licensed for sales tax purposes by Revenue Canada.
7. Non-Taxation of Provincial Assistance for Venture Investments: Normally when a taxpayer receives assistance in the form of a grant or tax credit in respect of purchase of a share, the cost of the share for purposes of computing any subsequent capital gain is reduced by the amount of the assistance. The Income Tax Act provides that such treatment will not apply in the case of assistance under prescribed provincial venture capital programs, thereby generating preferential tax treatment for such investments. To date no such provincial programs have been prescribed.

## V (Continued)

### H. LABOUR FORCE

1. Deferred Profit Sharing Plans: Employers may set up a plan for their employees under which the employers can make tax-deductible contributions. These amounts are taxable in the hands of the employees only later when the benefits are received. The employer's contribution must be at least partially linked to the firm's profitability, and cannot exceed \$3,500 per employee (less any contributions by the employer to a Registered Pension Plan in respect of the employee) or 20 per cent of his earnings, whichever is less. Such deferred profit sharing plans constitute a tax expenditure because they allow individuals to defer recognition of income, and hence tax. Since some employers use these provisions as an alternative to a pension plan, this item might be included under Category VI.B, Income Maintenance.
2. Employment Tax Credit: Beginning in March, 1979, a program of employment tax credits was instituted. Employers who create new full-time jobs lasting at least three months and paying at least the minimum wage are eligible for a tax credit based on the number of new employees, the number of hours they work (to a maximum of 40 hours per week for up to 12 months), and the geographic region. The credit ranges from \$1.50 to \$2.00 per hour, depending on the region. The credits are non-refundable and serve to reduce deductible wage costs in respect of the employee. Unused credits can be carried forward up to five years. This is a tax preference for employers creating certain kinds of new jobs. A portion of the amount shown should in principle be allocated to Regional Development (see Item V.C.2).
3. Subsidized Loans: Prior to 1979, the benefit associated with certain interest-free or low-interest loans to an employee were not, as a result of administrative practice, specifically taxable. Starting in 1979, such benefits, calculated by reference to a prescribed rate of interest (9 per cent for 1979), are taxable with the exception of benefits related to a loan of up to \$50,000 for purchasing a house as a result of a move or transfer, loans used to buy shares in the employer corporation, and a standard \$500 exemption. Under the benchmark tax system, the benefit associated with any such subsidized loans would be included in income (including the extent to which the prescribed 9-per-cent interest rate for tax purposes is below the actual market rate).
4. Group Term Life Insurance: Employer payments of premiums for group term life insurance coverage of up to \$25,000 per employee are a deductible expense for the employer but are not considered a taxable benefit for the employee. Under the benchmark tax system, such benefits would be taxable to the employee.
5. Non-Taxation of Other Non-Monetary Benefits: There are a range of benefits that an employer can provide his employees without giving rise to taxable income in the employees' hands. These include group sickness and accident insurance, private health insurance, discounts



## V (Continued)

on purchases of the employer's merchandise, subsidized meals in staff lunchrooms and canteens, subsidized school services for employees' families in remote areas, recreational facilities provided free or at a nominal charge, and transportation to work in vehicles supplied by the employer. The costs of these benefits can be deducted by the employer in determining his taxable income. Under the benchmark tax system, the value of all such benefits would be taxable to the employee. It should be noted that many such benefits are exempted as a matter of administrative practice, and not through any explicit provisions in the Income Tax Act.

### I. GENERAL BUSINESS AND INVESTMENT

1. Investment Tax Credit Not Included Elsewhere: This is the tax expenditure value of the basic investment tax credit excluding those portions already included under the Transportation, Farming and Fishing, Resource Sector, Regional Development, Manufacturing Sector, Research and Development, and Small Business headings.

(Items 2 to 10 below all refer to capital gains and losses.)

2. Non-Taxation of One-Half of Capital Gains Income: Under the existing tax system, one-half of most capital gains realized since the beginning of 1972 (or "valuation day") need not be included in income for tax purposes for either individuals or corporations. Under the benchmark tax system, these gains would be fully taxable.
3. Non-Taxation of Capital Gains Income Accrued Prior to 1972: All capital gains realized after 1971 but accrued prior to 1972 (or "valuation day") need not be included in income for tax purposes. Under the benchmark tax system, these gains would be fully taxable.
4. Preferential Treatment of Distributions of Pre-1972 Corporate Surplus: With tax reform in 1972, there were major changes in the tax treatment of income received by corporations and distributed to shareholders. As a result, transitional arrangements were required with respect to corporations' pre-1972 income that had not yet been distributed (called corporate surplus). Essentially, retained earnings accumulated between 1950 and 1971 (excluding capital gains) could be distributed subject to a flat 15-per-cent tax. Any dividends from such tax-paid pre-1972 surplus were exempt from tax in the hands of shareholders. This resulted in a tax preference to the extent that the 15-per-cent tax was less than the income tax that would have otherwise been payable by individuals on these dividends. Pre-1950 surplus was granted even more preferential treatment in that not even the 15-per-cent tax applied. This system was repealed at the end of 1978; the above preferential treatment was largely ended and corporations were encouraged to distribute all their pre-1972 surplus before the end of 1978.
5. Flow-Through of Capital Gains: Private corporations (i.e. those not listed on a recognized stock exchange and not controlled by a public



## V (Continued)

corporation) can distribute the exempt one-half of any realized capital gains received (accumulated in their "capital dividend account") to their shareholders in the form of a special dividend that is completely exempt from tax in the shareholders' hands. Under the benchmark tax system, corporations and their shareholders are treated as separate taxpaying units, so that capital gains realized by corporations are fully taxable as corporate income, and any distributions to shareholders must be fully included in the shareholders' income.

6. Preferential Treatment of Stock Dividends of Public Corporations: Prior to March 31, 1977, stock dividends paid by public corporations were included (to the extent of the related increase in paid-up capital) in income by recipients like ordinary dividends. After that date, stock dividends are not included in income. Instead, their value when realized by sale is treated as a capital gain. Thus, tax is both deferred and reduced on such income in comparison to the former treatment and to the treatment under the benchmark tax.
7. \$1,000 Capital Gains Exemption for Personal Use Property Transactions: Personal use property (such as automobiles and boats) is distinguished from other property by the fact that its primary use is for the enjoyment of the owner. Capital gains or losses arising from the sale of such property, to the extent that either the proceeds or cost were less than \$1,000, are not included in income for tax purposes. Under the benchmark tax system the full amount of any gains would be included in income.
8. \$200 Capital Gains Exemption on Foreign Exchange Transactions: Some foreign exchange gains or losses are treated as capital gains or losses, so that only half the amount is included in income. Furthermore, for individuals the first \$200 of such gains or losses are not taken into account. Under the benchmark tax system, all such gains would be taken fully into income.
9. Deferral of Capital Gains Income Through Various Rollover Provisions: Some rollover provisions constitute a tax preference with respect to the existing tax system because they are an exemption from taxation of capital gains on a realization basis. Rollovers associated with amalgamations and other corporate reorganizations have been considered part of the benchmark tax structure. Since the benchmark tax system includes all accrued gains in the tax base, it is more for information purposes that the following rollover provisions have been separately identified. Had they not been identified separately, the associated tax expenditures would have fallen under the general heading "Accrued Capital Gains not Included Elsewhere" (Item 10 below). Following is a brief description of a number of these provisions:
  - a. Involuntary Dispositions: Tax on any realized capital gains resulting from an involuntary disposition (for example, expropriation or insurance proceeds received for an asset destroyed in a fire) where the funds are reinvested in a replacement asset

## V (Continued)

within a specified period may, at the option of the owner, be deferred until the replacement is disposed of.

- b. Voluntary Dispositions: Tax on realized capital gains resulting from the voluntary disposition of land and buildings not used to generate rental income can be deferred if replacements are purchased soon thereafter (for example, a business changing location).
  - c. Transfers to a Corporation for Consideration Including Shares: A taxpayer can sell an asset to a corporation in exchange for cash and/or its shares (not only as part of a reorganization). No capital loss can be realized in such a transaction, but no capital gain need be realized, at the discretion of the parties to the transaction.
10. Accrued Capital Gains Income Not Included Elsewhere: This item represents the deferral of tax liability relative to the benchmark tax structure arising from the fact that accrued but unrealized capital gains are not taken into income each year. Estimates for this item are not available; however, it is likely to be of a substantial magnitude.
  11. Dividend Gross-up and Tax Credit for Individuals: As a partial move toward an integrated personal and corporate income tax system, the current tax system treats dividends to individuals from Canadian corporations in a special way. Any such dividend income is first "grossed-up" for tax purpose to 150 per cent of its actual amount (133 1/3 per cent prior to 1978). Subsequently, a non-refundable credit against tax otherwise payable may be claimed equal to 37.5 per cent of the actual dividends or 25 per cent of the grossed-up dividend (25 per cent of actual dividends prior to 1978). The value of this item at the federal level is estimated as the amount of dividend tax credit claimed less the extra federal tax levied on the grossed-up portion of dividends received.
  12. Refunds of Part I Tax on Investment Income of Private Corporations: As a method of integrating the personal and corporate income taxes, a portion of the income taxes paid on investment income received by a private corporation (excluding inter-corporate dividends) is refunded to the corporation when this income is paid to shareholders as dividends. Since corporations and individuals are treated as separate tax units under the benchmark tax system, such refunds are a tax expenditure.
  13. Preferential Treatment of Investment and Other Special Corporations: The current income tax system gives special treatment to investment corporations, mortgage investment corporations, mutual fund corporations, mutual fund trusts, and non-resident-owned investment corporations (NROs). In all these cases, the corporation or trust typically invests its shareholders' (or unit owners') funds in certain kinds of financial assets. These corporations are treated essentially as conduits with their income flowing through to the ultimate owners to



## V (Continued)

be taxed in their hands. For example, except for NROs, capital gains income paid out as dividends gives rise to a refund of the Part I tax paid on that income, while recipients treat such dividends as capital gains. Also, for mortgage investment corporations, dividends paid are treated as interest payments and thus are deductible. Except in the case of mortgage investment corporations and NROs, dividends received are not taxable as a result of the general provision for inter-corporate dividends. NROs are subject to a flat 25-per-cent tax on most of their income but this tax is refundable when the income is distributed. Since corporations and individuals are treated as separate tax units under the benchmark tax system, such conduit treatment is a tax expenditure. An estimate of this item is not available at this time.

14. Lower Corporate Income Tax Rate for Investment Corporations: Investment corporations are allowed a 16 2/3-per-cent deduction in computing their tax (25 per cent prior to 1978), so that their effective federal tax rate is 19 1/3 per cent (except on capital gains income). Thus, corporate income tax is lower than it would be under the benchmark tax structure. This is a preference for a certain type of taxpayer.
15. Deduction of Patronage Dividends: Credit unions and other co-operatives typically offer their products or services at close to market prices and interest rates. Then after the year end, any excess of revenues over costs is returned to members in the form of patronage dividends (or "allocations in respect of borrowings" for credit unions) based on their contribution to total revenues. These patronage dividends are deductible in computing the corporate income tax liability of credit unions and other co-operatives. They are not taxable to the recipients provided they are in respect of consumer goods and services (i.e. goods or interest costs that were not deductible by a taxpayer in computing his taxable income from a business or property). The appropriate tax treatment of patronage dividends for tax expenditure purposes is not entirely clear. From one viewpoint, they are simply an accounting adjustment for members of co-operatives because of the difficulties of setting prices in advance to exactly match costs. According to this view, the current treatment gives rise to no tax expenditures since the dividend or allocation is being thought of as a return of excess payments. Alternatively, the co-operative can be viewed as a distinct corporate entity where the payment of dividends to members should have no particular significance, and thus should not be deductible. From this viewpoint, co-operatives and credit unions perform essentially identical roles as retailing, wholesaling, or banking corporations all of which are taxable. Also, the payment of patronage dividends is not pursuant to any contractual arrangements. Both views have some merit. The item has therefore been included based on the comprehensiveness criterion. The amount shown is the revenue impact of allowing patronage dividends to be deducted from corporate taxable income. (Deductions for allocations in respect of borrowing, however, are not included in the estimate.)



## V (Continued)

16. Lower Corporate Income Tax Rate for Credit Unions and Other Co-operatives: Credit unions and co-operatives are taxed essentially as if they were eligible for the Small Business Deduction (see Item V.G.1). Thus, their tax rate is basically 15 per cent rather than 36 per cent on up to a cumulative total of \$750,000 of income. In addition, this lower tax rate is extended to credit unions in respect of income used to build up certain statutory reserves.
17. \$1,000 Investment Income Deduction: In recognition of the impact of inflation on the taxation of interest, dividends, and taxable capital gains income of individuals, up to \$1,000 of such income need not be included in income for tax purposes. This provision is a tax expenditure because it is partial, ad hoc, and non-neutral. Any unused portion of this deduction is transferable between spouses.
18. Other Accrued Investment Income Not Included Elsewhere: Taxpayers have the option of reporting certain types of investment income (for example interest on Canada Savings Bonds, deferred annuities, and loans where interest is accumulated over more than one year) on an accrual or on a realization basis. This permits a deferral of tax.
19. Life Insurance Companies, Investment Income: Life insurance beneficiaries, when they receive benefits from a life insurance policy, typically receive an amount that is greater than the premiums that were paid for the policy. This difference is attributable to the return earned on the premiums when they are invested by the life insurance company. When, for example, a bank invests its depositors' funds and then pays interest, this interest is included in the depositors' income for tax purposes. However, in the case of life insurance benefits, the component that is accrued investment income is not taxable (except for policyholders who surrender their policies before their death). Up to March, 1977, life insurance companies paid a flat 15-per-cent tax on this income (over and above any corporate income tax liability) as an arbitrary approximation to the tax that would have been collected had the investment income been allocated to policyholders and taxed in their hands. Under the benchmark tax system, all such investment income would be allocated to policyholders as it accrued for inclusion in their income. The present system therefore provides a tax exemption for taxpayers investing in life insurance.
20. Insurance Companies, Policy Reserves: A portion of premiums paid to insurance companies by policyholders is set aside in policy reserves to cover future liabilities. Insurance companies in turn are allowed deductions for corporate income tax purposes for certain amounts set aside in policy reserves and unearned premium reserves. In principle, these reserves are purely in respect of liabilities expected in future years. In practice, these tax deductible reserves typically exceed amounts determined in accord with generally accepted accounting principles. Reserves for tax purposes are generally based on the reserve calculations required by the Department of Insurance, which may be viewed as being on the conservative side because their major concern

## V (Continued)

is with the solvency of insurance companies. This results in a deferral of tax and hence a tax expenditure. The allowable amounts of these reserves were materially reduced in 1977. While the precise specification of appropriate reserve amounts under the benchmark tax system is very difficult, it is generally believed to be less than the amounts currently allowed.

21. Life Insurance Companies, World Income: All corporations under the benchmark tax system are taxable on their world income, with tax credits available in respect of foreign income taxes paid on foreign source income. Because of the nature of the industry, multinational insurers typically do not operate through incorporated national subsidiaries. The current tax system generally taxes only the domestic income of such multinational life insurers. Thus, the non-taxation of foreign source income in excess of foreign taxes paid of resident multinational life insurers constitutes a tax expenditure.
22. Exemption from Withholding Tax for Interest on Long-Term Corporate Securities: Interest paid to non-residents acting at arm's length on securities issued after June 23, 1975, and before 1983 with a term to maturity of at least five years is exempt from withholding tax.
23. Exemption from Withholding Tax for Interest on Foreign Currency Deposits: Interest paid to non-residents on such deposits is exempt from withholding tax.
24. Reduction in Withholding Tax for Corporations Having a Degree of Canadian Ownership: Generally, the withholding tax rate on dividends paid to non-residents is reduced by 5 per cent (e.g. from 25 to 20 per cent) if the paying corporation is resident in Canada, has at least a quarter of its voting shares Canadian-owned, and has at least a quarter of its directors resident in Canada.
25. Two-Year Write-Off on Pollution Control Equipment (Classes 24 and 27): Up to 50 per cent of the cost of equipment acquired to control or limit air and water pollution can be deducted from income in the first year and the remaining cost in the second year. This fast write-off gives rise to a deferral of tax.
26. Depreciation Generally: This item is the tax expenditure arising from the excess of tax over actual depreciation not considered explicitly under any other heading.
27. 3-Per-Cent Inventory Valuation Adjustment: In recognition of the impact of inflation on inventory costs, corporations may claim a deduction equal to 3 per cent of their tangible opening inventories (other than real estate). Since this is an ad hoc, partial, and non-neutral allowance for the effects of inflation on business income, this provision is a tax expenditure.



## V (Continued)

28. Exemption of Banks from Branch Tax: Canadian branches of foreign banks are exempt from branch tax.
29. Excess Doubtful Debt Reserves: Corporations may deduct a reasonable amount from income for purposes of creating a reserve for the possibility that some debts owed to the corporation will not be repaid. However, in the case of certain kinds of financial institutions, these reserves are determined by specific regulations. Such reserves may be conservative, thereby causing income to be understated. Any such excess deductions for reserves for doubtful debts, over amounts based on actual experience, constitute a tax expenditure.
30. Preferential Tax Treatment Income Debentures and Term Preferred Shares: Income from these financial instruments issued prior to November 16, 1978, is treated as dividends for tax purposes even though it is similar to interest. Because inter-corporate dividends are tax-exempt to the recipient and non-deductible for the payor, these financial instruments have allowed loss corporations to obtain financing at much lower cost. If the borrowing corporation was in a loss position for tax purposes, perhaps as a result of claiming fast write-offs on its assets, the deductibility of interest costs on borrowed funds was of virtually no value. Thus, paying non-deductible dividends made little difference. On the other hand, the lending agency (typically a bank) could receive tax-free inter-corporate dividends instead of taxable interest payments. As a result, the lender could afford to charge the borrower a much lower rate of interest if the amount were taken in the form of income debentures or term preferred shares.
31. Tax Deferral on Income of Foreign Affiliates of Canadian Corporations: Canada currently exempts certain dividend income from controlled foreign affiliates from Canadian corporate income tax, and provides no tax credit for foreign taxes paid. As a result, the tax on distributed profits can be lower than what would be payable had the business activity occurred in Canada. This occurs whenever foreign tax rates are lower than those in Canada. As well, on certain undistributed profits a tax deferral occurs to the extent that foreign tax rates are lower or this income is not subject to the "foreign accrual property income" (FAPI) provision.
32. Exemption of Metric Scales and Conversion Kits from Sales Tax: Under the benchmark tax system, the sales of all manufactured and produced goods are taxed. The exemption from sales tax for metric scales and conversion kits is therefore a tax expenditure. Although an estimate of the revenue forgone is not available at this time, the amount is expected to be small.
33. Tax Deferral Available from Income Averaging Annuity Contracts: The recognition for tax purposes of certain types of income of individuals can be deferred through the purchase of an Income Averaging Annuity Contract (IAAC). IAACs involve an initial lump sum premium and a



## V (Continued)

subsequent stream of annuity payments. These periodic payments can either be for a fixed term of up to 15 years or for life. The premium is deductible provided it does not exceed the amount of the taxpayer's income from certain specific sources, for example, taxable capital gains, recaptured depreciation on disposal of depreciable property, the taxable portion of the sale of goodwill or other "eligible capital property", sale of inventory upon ceasing or disposing of a business, and stock option benefits. The subsequent annuity payments are included fully in income only as they are received. Because of the difficulty in segregating the component amounts, the whole of the tax expenditure value of IAACs is included here despite the fact that for a range of other allowed income sources, the IAAC provision is more appropriately classified under the headings of Income Maintenance (see Item VI.B.5) or Culture and Recreation (see Item VIII.5). The tax expenditure value of this provision is estimated as the current-year value of the deduction of IAAC premiums.

34. Deductibility of Pre-Paid Expenses: Under the benchmark tax system, expenses are only deductible in a year to the extent they were associated with income in that year. However, current administrative practice is to allow certain pre-paid expenses as deductions as well. For example, a rental or insurance payment covering more than the current tax year may be deducted in full in computing income for tax purposes in the year in which the payment was made. Under the benchmark tax system, only that portion of the payments applicable to the current tax year would be deductible in the year, the remainder being deductible in the subsequent years to which the costs relate. Thus, current practice in this area allows a deferral of tax.
35. Holdbacks on Progress Payments by Contractors: In the construction industry, contractors are typically given progress payments as their construction progresses. However, a portion of these progress payments (e.g. 10 to 15 per cent) is often held back until the entire project is satisfactorily completed. This holdback need not be brought into the income of a contractor until the construction to which it applies is certified as complete. However, a contractor can often fully write off his expenses under the construction contract as they are incurred. The contractor, therefore, has an optional faster write-off of expenses than would be allowed under the strict accrual accounting of the benchmark tax structure. This gives rise to a deferral of tax.
36. Billed-Basis Accounting by Professionals: Under accrual accounting, costs must be matched with their associated revenues. Professionals in computing their income for tax purposes, however, are allowed to elect either an accrual or a billed-basis accounting method. This implies that costs of work in progress under the latter method can be written off as incurred even though the associated revenues are not brought into income until the bill was paid or became receivable. This gives rise to a deferral of tax.

## V (Continued)

37. Exemption of Non-Manufacturing Commercial Uses of Fuel and Electricity from Sales Tax: Under the benchmark commodity tax structure, non-manufacturing commercial uses of fuel and electricity (e.g. in the retail, wholesale and service sectors) would be taxable, given that the services of this sector are exempt. Of course, if the benchmark commodity tax base did include the outputs of the non-manufacturing commercial sector, this exemption would not be a tax expenditure. Included in the estimates are such commercial uses of fuels as oil and gas, and electricity.
38. Tax Losses from Fast Write-Offs of Leased Assets: For leasing contracts written prior to May 25, 1976, losses for tax purposes from accelerated depreciation claims on movable assets leased to others can be offset against any income source. Since that time, tax losses from such leasing can only be offset against other leasing income. The earlier treatment is considered a tax expenditure.

## VI. HEALTH AND WELFARE

### A. HEALTH

1. Deductibility of Medical Expenses: In computing income for tax purposes, taxpayers may deduct specified medical expenses to the extent that they exceed 3 per cent of net income. This is a deduction based on special circumstances and thus, by virtue of the neutrality criterion, is not allowed under the benchmark tax structure.
2. Portion of Charitable Deduction and Non-Taxation of Registered Charities: The deductibility of charitable donations includes donations in respect of medical research and the operation of medical facilities and hospitals. It is not possible to provide estimates by type of charitable donation so that the whole amount of this tax expenditure is shown under Item VIII.1. Correspondingly, the non-taxation of registered charities (see Item VIII.2) includes charities supporting health-related activities.
3. Exemption of Drugs from Sales Tax: This exemption gives rise to a tax expenditure since, under the benchmark commodity tax structure, the sales of all manufactured and produced goods are taxable. The estimate excludes the sales of drugs to hospitals which are included in the tax expenditure estimate on purchases by hospitals, sanatoria, etc., Item 4 below.
4. Exemption of Purchases by Hospitals, Sanatoria, etc. from Sales Tax: Under the benchmark commodity tax system, the manufactured and produced inputs used in providing tax-free services are taxable. The estimated tax expenditure in this case includes the purchases of building materials, machinery and equipment, medical and surgical supplies and drugs used by hospitals, sanatoria, etc.



5. Exemption of Health Appliances from Sales Tax: The estimate of this tax expenditure includes the federal costs of exempting health appliances such as hearing aids, eyeglasses, health equipment, wheelchairs, trusses and artificial limbs, and the like.

## B. INCOME MAINTENANCE

1. \$1,000 Pension Income Deduction: A deduction in respect of up to \$1,000 of private pension income (excluding Old Age Security pensions and Canada or Quebec Pension Plan benefits) can be claimed in computing income for tax purposes. The range of pension income qualifying for the deduction is restricted if the taxpayer is under age 65. Unused portions of the deduction may be transferred between spouses. This is a tax preference based on income source.
2. Age Exemption: Individual taxpayers age 65 or over are entitled to claim an exemption of \$1,660 in 1979 (\$1,310 in 1976), thereby allowing them to reduce their taxable income. This is a form of preferential treatment for the elderly. Unused portions of the exemption may be transferred between spouses.
3. Non-Taxation of Guaranteed Income Supplement (GIS) and Spouses Allowance Payments: Payments under these programs are not included in income for tax purposes. (There is an exception in the case of the marital exemption and the transferable amounts of the age and disability exemptions which are reduced by the amount of GIS income received by the spouse.) This is a departure from comprehensive income as the tax base under the benchmark tax system. It may be noted that the structure of these programs is very close to that of the refundable child tax credit. If these payments were instead made as refundable tax credits, the whole amount would be a tax expenditure, and they would then not be taxable under the benchmark tax structure.
4. Tax Advantage on Savings in Registered Pension Plans (RPPs) and Registered Retirement Savings Plans (RRSPs): Both individuals and employers on their behalf can make tax deductible contributions to RPPs. In addition, employees can make deductible contributions to RRSPs. All such deductions are subject to annual limits, and the contributions must be to approved plans. Subsequently, when the individual retires or matures his RRSP, all payments out of the plans are fully included in his income, or in the income of a surviving spouse or orphaned children. Under the benchmark tax system, employer contributions to RPPs are a taxable benefit to employees, and employees' contributions to RPPs and RRSPs are not deductible. As a result, these provisions allow a significant deferral of tax, in some cases extending beyond the lifetime of the taxpayer. Such a deferral amounts to an interest-free loan to the taxpayer. Under the benchmark tax structure, no such deferral is allowed.

The value of this tax expenditure as shown in Table 1 is based on the total value of assets accumulated in RPPs and RRSPs, being equal to



the interest that would be accruing on the tax liability outstanding on these accumulated contributions. More precisely, estimates were made of the amounts of assets in pension plans and RRSPs in 1976, including assets of government-sponsored pension plans accumulated on behalf of their employees. These amounts, which represent accumulated employer plus employee contributions plus investment income, were estimated to be some \$54.6 billion for RPPs and \$7.5 billion for RRSPs. Under the benchmark tax structure, all of these amounts would have been subject to tax in the hands of employees, which at assumed marginal rates is estimated to amount to some \$15.2 billion. This is the amount of interest-free loan implied by the tax deferral in these plans. The cost of the loan to the federal government, and thus the value to taxpayers, at an interest rate equal to the 1976 yield on long-term Government of Canada bonds (9.2 per cent) amounts to some \$1.4 billion. A similar method was employed for 1979 taking account of growth in assets in the plans resulting from forecast increases in contributions, investment income and an assumed pattern of withdrawals.

The estimate does not take account of the fact that, in addition to tax deferrals, contributors to these plans benefit to the extent that their tax rate at the time of withdrawal is generally less than at the time of contribution. Thus, while tax is deferred, some tax is in fact never repaid. Examination of 1976 average marginal tax rates on contributors and those receiving private pension income suggests a difference of some 10 percentage points. Thus, on the basis of assets in the plans in 1976, some \$6.2 billion of the deferred tax of \$15.2 billion will in fact not be repaid. By 1979 this amount is estimated to have grown to \$8.5 billion.

5. Portion of Tax Deferral Available from Income Averaging Annuity Contracts (IAACs): Incomes from a range of sources including a "refund of premiums" from an RRSP, death benefits, a withdrawal from a Deferred Profit Sharing Plan (DPSP, see Item V.H.1), or a lump sum payment from a Registered Pension Plan are eligible for preferential treatment under the IAAC provisions. These allow a deferral of tax. The tax expenditures involved are included and described under Item V.I.33 because the amounts cannot be estimated separately.
6. Tax Advantage on Savings in Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP): The current tax treatment of CPP/QPP is analogous to that for RPPs and RRSPs described above. Employee and employer contributions are deductible while benefits are fully included in individuals' incomes for tax purposes when subsequently paid. This treatment gives rise to both a tax deferral and tax reduction, as described in the case of RPPs and RRSPs above and as discussed in the main text. The figures in Table 1 capture only the deferral aspect. Further information is given under Memorandum Items. The method of estimation is analogous to that used for RPPs/RRSPs (described above under Item 4) based on assets in these plans in 1976.

7. Rollovers Into RRSPs: Taxpayers can at their discretion defer recognition of certain sources of income for tax purposes. Old Age Security pension payments, Canada and Quebec Pension Plan benefits, and benefits from Registered Pension Plans can be rolled over into an RRSP. This gives rise to a tax expenditure in the form of additional deferrals. The estimating methodology results in the value of this item being included in Item 4 above.
8. Deductibility of Support Payments: Payments by a taxpayer to a divorced or separated spouse for support based on a written separation agreement are deductible in computing income for tax purposes. These payments are not a consequence of a court order and are typically in respect of personal expenses for children and the former spouse. Under the benchmark tax structure, deductions for personal expenses are not permitted. More generally, any payments that are not court-ordered may be viewed as gifts. Thus, under the benchmark tax structure, they would be neither deductible for the donor nor includable in income for the recipient. It should be recognized, however, that three alternatives in the treatment of gifts were discussed in the main text, choice among which is somewhat arbitrary. The current treatment is not a tax expenditure under one of the alternative treatments.
9. Income Splitting Through Interest-Free Loans Between Family Members: Normally, the attribution rules prevent income splitting when a taxpayer gives an income-producing asset to his spouse or child. These rules act to attribute the income for tax purposes back to the person who made the gift. However, these rules can be circumvented by use of an interest-free loan. If a taxpayer gives an interest-free loan to his spouse and she invests the funds, the resulting investment return is taxable in her hands, typically at a lower marginal rate. Under the benchmark tax structure, loans between family members would be deemed to be at market rates of interest.
10. Marital Exemption: A married taxpayer who supports his or her spouse is entitled to an exemption of \$2,320 in 1979 less the amount of his or her spouse's income in excess of \$430 (\$1,830 and \$360 in 1976). This exemption is considered a tax expenditure since the tax unit in the benchmark tax system, as discussed in the main text, is taken to be the individual.
11. Exemption for Wholly-Dependent Children: Children and grandchildren of a taxpayer who were wholly-dependent and either under age 21 or were mentally or physically infirm or in full-time attendance at a school or university entitle the taxpayer to claim an exemption. The amount of the exemption is \$500 for children under age 17 and \$910 for children 17 or over in 1979 (\$390 for children under age 16, \$720 for those 16 or over in 1976). These exemptions provide preferential treatment to taxpayers with dependents. Note that a portion of this tax expenditure could be classified under Category VII, Educational Assistance.



12. Exemptions for Other Dependents: Other relatives of the taxpayer (sisters, brothers, nieces, nephews, aunts, uncles, grandparents), who were either under age 21 or were physically or mentally infirm or in full-time attendance at a school or university can be claimed as dependents. The amount of the exemption is \$500 for other dependents under age 18 and \$910 for other dependents age 18 or over in 1979 (\$390 and \$720 in 1976). The amount of the exemption (except for nieces and nephews) is also limited to amounts actually spent by the taxpayer for support. These exemptions provide preferential treatment to taxpayers with dependents. Note that a portion of this tax expenditure could be classified under Category VII, Educational Assistance.
13. Child Tax Credit: Starting in 1978, families with children on whose behalf they are receiving family allowances (basically children under age 18) are entitled to a refundable tax credit of \$200 per child (\$218 in 1979) less 5 per cent of the amount of the parents' combined net income in excess of \$18,000 (\$19,620 in 1979). The whole amount of this tax credit is a tax expenditure since it provides preferential treatment to taxpayers with children. It can also be considered a tax expenditure on the basis of the functional equivalence criterion, since its introduction was coupled with a reduction in direct spending under the family allowance program.
14. Preferential Tax Treatment of Workmen's Compensation: Benefits under provincial workmen's compensation programs are not included in income for tax purposes. This is a departure from the comprehensive income base of the benchmark tax structure. Also, employers' contributions to these programs are deductible. Such contributions are in the nature of a payroll tax and are not deductible under the benchmark tax system. Thus, the benchmark tax treatment of workmen's compensation is analogous to that of unemployment insurance (see Item 21 below).
15. Non-Taxation of Certain Income from Personal Injury Awards: Interest or other income (including accrued capital gains) earned on certain capital amounts that were received as personal injury awards, for example the awards to Thalidomide children, is not included in income for tax purposes provided the recipient is under age 21. This constitutes preferential treatment for a certain group of taxpayers and a particular income source.
16. Non-Taxation of Strike Pay: Strike pay is not included in income for tax purposes. This is a departure from the comprehensive income base of the benchmark tax structure.
17. Non-Taxation of up to \$10,000 of Death Benefit: Typically where an amount is paid by an employer to an employee's widow upon the employee's death, the lesser of \$10,000, an amount equal to the employee's remuneration over the past year, or the amount of the death benefit need not be included in income for tax purposes. This is a departure from the comprehensive income base of the benchmark tax structure.



18. Exemption of Food and Non-Alcoholic Beverages from Sales Tax: The sales of all manufactured and produced goods are taxed under the benchmark tax system. The exemption of these goods thus constitutes a tax preference. Included in the estimate are purchases of food and non-alcoholic beverages by all groups, including consumers, restaurants, hotels, and hospitals. Also included in this estimate are home-produced food, confectionery and near foods, fresh fruits and vegetables, canned and packaged foods, and pet food.
19. Exemption of Home Heating Fuels and Electricity from Sales Tax: This is considered a tax expenditure because the sales of all manufactured and produced goods are taxable under the benchmark tax system. The estimates are based on consumer expenditures on fuel and electricity.
20. Exemption of Clothing and Footwear from Sales Tax: The estimate of this tax expenditure includes exemptions for both adults' and childrens' clothing, footwear, and accessories.
21. Deductibility of Unemployment Insurance Premiums: Contributions to the federal unemployment insurance program by both employees and employers are deductible in computing income for tax purposes. As discussed in the main text, this gives rise to a tax expenditure. The estimate is based on the amounts of deductible premiums valued at the employees' and employers' average tax rates.
22. Preferential Tax Treatment of Registered Supplementary Unemployment Insurance Plans (RSUP): Employers may set up an RSUP to which they can make tax-deductible contributions. On termination resulting from a layoff, the employee receives a taxable benefit. Any investment return within the plan is not taxable. Under the benchmark tax structure, the employee benefit would be deductible to the employer only when it was paid. RSUPs therefore allow a deferral of tax for employers.
23. Inter-Spousal Capital Gains Rollover: Usually, the death of a taxpayer gives rise to a deemed realization of any accrued capital gains. An exception is allowed, however, for property passing to a taxpayer's surviving spouse either directly or by way of a spousal trust. This treatment permits a deferral of tax.

#### C. SOCIAL ASSISTANCE

1. Non-Taxation of Social Assistance Benefits: Means- and needs-tested social assistance benefits are not included in income for tax purposes. (There is an exception in the case of certain means-tested benefits which serve to reduce the amount of the marital exemption and the transferable amounts of the age and disability exemptions.) This is a departure from the comprehensive income base of the benchmark tax structure.
2. Exemption for Blind and Disabled: Blind and disabled taxpayers are entitled to an additional tax exemption of \$1,660 in 1979 (\$1,310 in

1976). Unused portions of this exemption may be transferred between spouses. This exemption provides preferential treatment to a particular group of taxpayers.

3. Exemption of Goods Manufactured by the Handicapped from Sales Tax: Under the commodity benchmark tax system, the sales of all manufactured and produced goods are taxable, making this exemption a tax expenditure.

#### D. INDIANS AND ESKIMOS

1. Income Earned on Reserves: Income earned by Indians on reserves is not included in income for tax purposes. This is a departure from the comprehensive income base of the benchmark tax structure.

#### E. HOUSING AND URBAN RENEWAL

1. Non-Taxation of Capital Gains on Principal Residence: Capital gains associated with an owner-occupied residence are completely exempt from tax. This is a departure from the comprehensive income base of the benchmark tax structure under which these gains would be taxed in full. The estimated tax expenditure value was obtained as follows. Data on the average value and number of owner-occupied houses was taken from the 1971 and 1976 census respectively. Changes in average values of houses, for purposes of computing accrued capital gains in any year, were taken to be equal to the changes in average value of all houses sold through the multiple listing service (MLS). After examination of census data on period of occupancy, it was assumed that on average one-fifth of the housing stock was sold each year and that, of houses sold, one-quarter had been held for an average of 7.5 years, one-half had been held for an average of five years, and one-quarter were held for an average of 2.5 years. An adjustment was made to reflect commissions on sale and to reflect repair expenditures during the holding period. These assumptions permitted estimation of the capital gains accrued on all houses during the year. It was assumed that the average federal marginal tax rate applicable was 20 per cent.
2. Non-Taxation of Imputed Income on Equity in Owner-Occupied Residences: Any imputed income on equity in an owner-occupied house is exempt from tax. This is a departure from the comprehensive definition of income and is non-neutral between renters and owners of housing. For example, a taxpayer who has \$50,000 in a savings account which pays \$4,500 in interest and who pays \$6,000 per year rent for a house must include the \$4,500 of interest in his income for tax purposes. On the other hand, a taxpayer who has accumulated \$50,000 of equity in an owner-occupied house of otherwise identical quality pays no rent, has no interest income, but may have expenses of \$1,500 per year on insurance, property taxes, and upkeep. In both cases, the \$50,000 is yielding a net benefit of \$4,500. However, this benefit is taxable for the renter but not for the owner. The estimated revenue cost of not including the imputed return on equity in an owner-occupied house is based on data on the value of owner-occupied houses and average mortgage



debt from a Statistics Canada survey of 1976 assets and debt. Equity in houses (equal to the market value of the house less mortgage debt outstanding) is calculated directly from the publication. Owner's equity is assumed to earn a net imputed return of 9.2 per cent thus yielding the estimate of income subject to tax. It is assumed that the marginal tax rate on this income source would be 20 per cent. This estimate is projected to 1979 on the basis of changes in the housing stock, house prices and average mortgage debt.

3. Registered Home Ownership Savings Plan (RHOSP) Deduction: A taxpayer can deduct up to \$1,000 per year to a cumulative maximum of \$10,000 of contributions to a Registered Home Ownership Savings Plan. Any investment income earned within the plan is not taxable. The savings can then be used to purchase a house. This is a tax preference based on the use to which a taxpayer's income is put. It generally gives rise to a tax reduction. If, however, assets accumulated in the plan are not used to purchase a house, they are taxable when withdrawn. The taxpayer in this case has enjoyed a tax deferral while the amounts accumulated tax-free within the plan. The estimated value of this tax expenditure is the revenue cost of all RHOSP deductions made in the year, under the assumption that all funds accumulated will eventually be used for house purchases.
4. Multiple Unit Residential Building (MURB) Provision: This provision is an exception to the general provision that losses for tax purposes arising from the application of capital cost allowances to rental property income cannot be offset against other non-rental income. The capital cost allowances (CCA) on MURBs can be offset against any other income as an incentive for taxpayers to invest in these types of dwelling units. Thus, tax deferral benefits from faster write-offs are more widely available. The estimate of the tax value of CCA which is written off against other income, as a result of the provision, is based on information on housing starts by type, average value per unit, and fragmentary data from personal tax returns on the incidence of taxpayers claiming CCA on rental buildings against other income.
5. Deductibility of Carrying Charges on Land: The current tax system allows the immediate write-off of interest costs, property taxes, and other expenses associated with holding undeveloped land in the course of a taxpayer's business. (During the period from June 23, 1975, to November 16, 1978, these carrying charges were not allowed as a deduction.) Such land holding is a form of inventory. Thus, under generally accepted accounting principles regarding inventory, and under the benchmark tax system, such carrying charges would be costs associated with the acquisition of inventory that can be deducted as a cost of sales only when the land is finally sold. The current tax treatment therefore allows a tax deferral insofar as costs are recognized before the associated revenue.
6. Non-Profit Housing Corporations: Certain non-profit corporations providing low cost housing for the aged are exempt from tax, whether



or not they have taxable income in a given year. This constitutes preferential treatment for a certain type of taxpayer.

7. Portion of the Charitable Deduction: The deductibility of charitable donations includes donations to certain non-profit housing corporations, as in Item 6 above. It is not possible to provide estimates by type of charitable donation so that the whole amount of this tax expenditure is shown under Item VIII.1.
8. First-Time Home Buyer Grants: The federal government and several provinces offered grants in 1976 to first-time home buyers which were not included in income for tax purposes. This is a departure from the comprehensive income base of the benchmark tax structure.
9. Reduced Rate of Sales Tax on Building Materials: The sales of all manufactured and produced goods are subject to the full tax rate under the benchmark commodity tax structure. Building materials under the existing tax system, however, are subject to a preferential low rate of tax of 5 per cent. The value of the tax expenditure is estimated using data on actual collections of tax on building materials. However, it is an over-estimate to the extent that the building materials were used to construct manufacturing facilities used as inputs in the production of other taxable products. As noted in the main text, a more consistent treatment of the construction industry under the benchmark commodity tax would be to take the sale price of housing units (but not plant and factory buildings) as the tax base. In this case, inputs to such construction would be exempt (Items 10 to 12 and building materials), but the total tax expenditure would be larger because the labour and profit content of the sale price would bear tax.
10. Exemption of Construction Equipment from Sales Tax: Since the output of the construction sector is exempt from sales tax under the benchmark tax structure, any machinery, equipment, and materials used as inputs in the sector must be fully taxable. This exemption thus constitutes a tax expenditure. The estimate of the tax expenditure includes all sales of tractors, excavator cranes, trenchers and ditchers, graders, compactors and rollers, concrete machinery, asphalt equipment, and all other construction type machinery and attachments. It is an over-estimate to the extent that the construction equipment was used to construct manufacturing facilities. A portion of this tax expenditure is included under Item IX.5.
11. Exemption of Goods in Competition with On-Site Construction from Sales Tax: Under the current federal sales tax, manufactured goods which could alternatively have been fabricated on a construction site are taxable only to the extent of the input of materials and not on their sale price. This constitutes a tax expenditure since any value added in the manufacture of these goods is effectively exempted from tax. Some manufactured goods affected by this provision are pre-cast concrete structures, steel structures, cement blocks, and septic

tanks. Although an estimate of this tax expenditure is not available at this time, it is expected to be quite substantial.

12. Exemption of Ready-Mix Concrete from Sales Tax: This exemption is really a special case of the tax expenditure available under Item 11 above. Ready-mix concrete is itself exempt from tax. All the inputs used in the production of ready-mix concrete, except for the mortar, are also exempt. The estimate of this tax expenditure thus equals the tax that would be payable on the sale price of ready-mix concrete less any tax currently collected on mortar.
13. Reduced Rate of Sales Tax on Travel Trailers Used as Homes: Prior to November 16, 1978, trailers for use as homes were permitted a 25-per-cent exemption on a tax of 12 per cent, which effectively resulted in a 9-per-cent sales tax rate. The general federal sales tax rate, however, was lowered to 9 per cent in November, 1978, thus making this effective rate on trailer homes the same as the general rate. This treatment of trailer homes constituted a tax expenditure for the years in which the exemption was applicable.

## VII. EDUCATION ASSISTANCE

1. Non-Taxation of First \$500 of Scholarship and Bursary Income: The first \$500 of scholarship and bursary income are exempt from tax. This is a departure from the comprehensive income base of the benchmark tax structure.
2. \$50 per Month Education Deduction: Students who are enrolled at a "designated educational institution", mainly universities and colleges, are entitled to claim a deduction from income for tax purposes of \$50 for every month of full-time attendance. Unused portions of this deduction may be used by a taxpayer (typically a parent of the student) who claimed a dependent's exemption in respect of the student. This deduction provides preferential treatment to a particular group of taxpayers.
3. Deduction of Tuition Fees: Students may deduct their tuition fees for courses or full-time enrolment at a college or university in computing their income for tax purposes. This deduction provides preferential treatment to a particular group of taxpayers for a specific use of their income under the assumption that education is a form of personal consumption. If, instead, education is viewed as an investment, then the immediate deduction of tuition costs allows a fast write-off of a capital cost.
4. Deduction of Contributions to Teachers' Exchange Fund Contributions: Teachers are allowed a deduction for up to \$250 in contributions per year to a fund established by the Canadian Education Association for the benefit of teachers from Commonwealth countries present in Canada under a teacher's exchange agreement. This is a tax preference for a particular use of income.



5. Preferential Tax Treatment of Registered Education Saving Plans: A taxpayer can set aside funds to pay the educational expenses of a designated beneficiary (usually a child) in a registered education savings plan. The investment return on these funds is not taxable until the funds are drawn upon by the beneficiary for educational purposes, and then in his hands. Thus, preferential treatment arises both in the deferral of tax on the investment return and in having this return taxed at the beneficiary/student's typically lower marginal rate of tax.
6. Exemption of Construction Materials and Equipment Bought by Educational Institutions from Sales Tax: The present federal sales tax exempts from tax equipment and materials used in the construction of buildings used by educational institutions. The estimates of the tax expenditure include all capital and repair expenditures for schools and universities. Note that this item might in part be viewed as more appropriately placed under Category IX, Fiscal Transfers. (See also Item IX.6.)
7. Exemption of Technical, Educational and Other Books from Sales Tax: This tax expenditure includes the full range of hard cover and soft cover books such as encyclopedias, educational text books, fiction and non-fiction books which are currently exempt from federal sales tax.
8. Portion of Charitable Deduction: The deductibility of charitable donations includes donations to certain educational institutions. It is not possible to provide separate estimates by the type of charitable donation so that the whole amount of this tax expenditure is shown under Item VIII.1. (See also Item VIII.2.)

### VIII. Culture and Recreation

1. Deductibility of Itemized Charitable Donations and the \$100 Standard Deduction: Taxpayers, both individuals and corporations, who make donations to registered charities may claim a deduction in computing their income for tax purposes equal to the amount of their donations, provided this amount does not exceed 20 per cent of their net income. Any excess donations over this 20-per-cent limit can be carried forward one year. If an individual taxpayer's donations plus medical expenses over the 3-per-cent floor (see Item VI.A.1) were less than \$100, he can claim a standard deduction of \$100. For tax purposes, donations must be to registered Canadian charities, which include religious, educational, medical, and cultural institutions, as well as to registered Canadian athletic associations, certain non-profit housing corporations, Canadian municipalities, United Nations agencies, certain foreign universities, and foreign charities that have also been supported by the Canadian government. This is a tax preference based on the use to which income is put. Portions of the tax expenditure shown here should in principle be included under the headings of Health, Social Assistance, Housing and Urban Renewal, Educational Assistance, and Foreign Affairs. However, such a breakdown is not feasible at present.
2. Non-Taxation of Registered Charities: Otherwise taxable income of registered charities, mainly investment income, is exempt from tax.



This is a tax preference for a specific group of taxpayers/legal entities.

3. 100-Per-Cent Write-Off for Canadian Films: Investments in films meeting a set of Canadian content criteria can be depreciated at up to a 100-per-cent rate for tax purposes. (Other feature films can be depreciated on a 30 or 60-per-cent declining balance basis.) Under the benchmark tax structure, accrual accounting requires that costs be matched against revenues so that costs of investing in a film would be spread over the income-generating life of the film. This fast write-off thus gives rise to a deferral of tax.
4. Cultural Property Import and Export Act: Certain objects certified as being of cultural importance to Canada under the Cultural Property Import and Export Act after September 6, 1977, may, if donated to a designated museum or art gallery, be exempt from capital gains tax. At the same time, the whole of the fair market value of the property may be claimed for purposes of the deduction for charitable donations (without the 20-per-cent limit noted in Item 1 above). Capital gains on the disposition are also exempt from tax if the object is sold rather than given to the museum or art gallery. This constitutes preferential treatment for taxpayers engaged in particular kinds of transaction.
5. Portion of Tax Deferral Available from Income Averaging Annuity Contracts (IAACs): Incomes from production of literary, musical, or artistic works and from activities as an athlete, musician, or public entertainer are eligible for preferential treatment under the IAAC provisions. These allow a deferral of tax. The tax expenditures involved are included and described under Item V.I.33 because the amounts cannot be estimated separately.
6. Write-Off on Art Work: Art work acquired by a business (not necessarily incorporated), for example to be displayed in an office, can be depreciated for tax purposes on a 20-per-cent declining balance basis (Class 8). However, it is not clear that works of art depreciate; in many cases their value appreciates and their durability is such that they may last for centuries. Thus, under the benchmark tax structure, works of art owned by a business are not considered depreciable assets. Depreciation claims on such works of art therefore give rise to a deferral of tax, assuming the work is eventually sold; otherwise there is a permanent reduction in tax. (Works of art owned by individuals are not depreciable.)
7. Non-Taxation of Lottery and Gambling Winnings: Net lottery and gambling winnings are not now included in income for tax purposes. (Costs of tickets or wagers during the year would be deductible from gambling gains under the benchmark system. Losses could not be offset against other income sources or gambling gains in other years.) The estimate is based on prizes paid under Loto Canada, and provincial lotteries as reported by the various agencies, on winnings from horse racing as reflected in provincial taxes on betting, and on winnings under bingos estimated on the basis of expenditures on bingos reported by Statistics

Canada in expenditure surveys. It is assumed that the average marginal tax rate on taxable income would apply to these winnings if they were to be taxable.

8. Deduction for Clergyman's Residence: A taxpayer who is a full-time member of the clergy or regular minister of a religious denomination may deduct his housing costs from his income for tax purposes. This is a tax preference for a particular group of taxpayers.
9. Non-Taxation of Certain Income of Individuals Who Have Taken Vows of Perpetual Poverty: Where an individual has taken a vow of perpetual poverty as a member of a religious order, he may deduct donations to the order up to the total amount of his pension and employment income (but not investment or other income) in lieu of the deduction of charitable donations. (See Item 1 above.)
10. Exemption of Newspaper and Magazine Production from Sales Tax: The value of this tax expenditure is estimated on the basis of the retail sales value of the printing and production of a range of magazines, newspapers and pamphlets adjusted for retail and wholesale markups.
11. Exemption of a Range of Cultural and Religious Materials from Sales Tax: Although a separate estimate for these items (e.g. church organs, church bells, reproduction statues, hymn books, pamphlets) is not provided, the bulk of this tax expenditure is included in the figure for the sales tax exemptions for: technical, educational, and other books, and newspaper and magazine production (Items VII.7 and VIII.10 above).
12. Exemption of Imported Antiques from Sales Tax: Included in the estimate are the federal cost of exempting antiques over 100 years old. Domestic antiques are not included in the estimate because they were initially taxed when purchased or because prior to the late 1920s the commodity tax was non-existent in Canada and thus was not part of the benchmark tax system.
13. Exemption of Amusement Devices and Equipment for Use at Exhibits or Fairs from Sales Tax: Under the benchmark tax system, all goods used in providing tax free services such as entertainment are taxable. The revenue estimates of this tax expenditure are not available at this time.
14. Exemption of Bicycles and Tricycles from Sales Tax: The estimate includes both replacement parts for bicycles or tricycles and the complete units.
15. Exemption of the Outputs of Craftsmen, Artists, and Sculptors from Sales Tax: Included in the estimate are paintings, sculptures, carving, handicrafts and other art objects. An adjustment to the sales tax base was made in order to account for the taxation of some of the inputs such as paints, canvas and other art supplies used in the production of the tax-exempt goods.



## IX. FISCAL TRANSFER PAYMENTS

1. Quebec Abatement: Individuals resident in Quebec were entitled to an abatement which reduced their 1976 federal basic tax (federal tax before deduction of federal tax cuts and credits) by 24 percentage points. This abatement provided the province extra "tax room" instead of direct federal transfers in respect of certain federal-provincial cost-shared programs. With the change in fiscal arrangements in 1977 (see next item), the general abatement to all provinces was increased; consequently, the special abatement for Quebec residents was reduced to 16.5 per cent for 1979. This is a tax preference for a particular group of taxpayers and is functionally equivalent to a direct spending program. (See discussion in main text.)
2. Transfers of Income Tax Room to Provinces: In 1967, federal-provincial fiscal arrangements were altered such that the federal government substituted a transfer of individual and corporate income tax points for direct transfers to provinces under the cost-shared program for post-secondary education. The tax changes involved were an increase in the corporate income tax abatement from 9 to 10 percentage points, effectively reducing the current federal corporate income tax rate from 37 per cent to 36 per cent (46 per cent is the rate before any abatements), and a four percentage point increase in the personal income tax abatement. (The general personal income tax abatements were embodied in a revised rate schedule in 1972.) In 1977, there was a further change in fiscal arrangements wherein the federal and provincial governments agreed to substitute an abatement of 13.5 points of individual income tax and one point of corporate income tax for direct federal transfer payments in respect of post-secondary education, hospital insurance, and medicare programs. These new abatements were inclusive of the abatements provided earlier in 1967. As noted in the main text, these transfers of tax room are considered tax expenditures based on the functional equivalence criterion; they have in fact been substitutes for direct spending programs.
3. Exemption from Withholding Tax for Interest on Provincial and Municipal Debt: Interest paid to non-residents on provincial and municipal debt, on debt issued by provincially or municipally owned corporations, or on debt of hospitals or educational institutions which is guaranteed by a province is exempt from the withholding tax if issued after April 15, 1966.
4. Provincial and Municipal Corporations: Under the current income tax system, provincial crown corporations and municipal corporations are exempt from tax. Under the benchmark tax structure, such corporations would be taxable to the extent they had taxable income. While the amount of this tax expenditure is not known, it is expected to be substantial.
5. Exemption of a Range of Municipal Purchases from Sales Tax: Under the benchmark commodity tax system, the sales of all manufactured and



produced goods are taxable. Since the goods purchased by municipalities are used either as inputs in order to provide tax-free services or are directly consumed, they are included in the benchmark commodity tax base. The estimate of this tax expenditure covers a range of construction materials and equipment such as those used in water and sewage treatment plants, municipal transit equipment, fire-fighting equipment, and road-making and water distribution equipment. (See also Items IV.1 and VI.E.10.)

6. Exemption of Certain Provincial Purchases from Sales Tax: Certain provinces not party to the Reciprocal Taxation Agreement are exempted from federal sales taxes on their purchases. Prior to October 1, 1977, all provinces were exempted from federal sales tax on their purchases. This constitutes a tax expenditure since, under the benchmark commodity tax system, the sales of all manufactured and produced goods whether for private or public use are included in the sales tax base. Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia are not now participating in the Reciprocal Taxation Agreement whereby one level of government bears the sales or similar taxes imposed by the other level of government.

#### X. PUBLIC DEBT

1. Exemption from Withholding Tax for Interest on Government of Canada Debt: Interest paid to non-residents on Government of Canada bonds or on bonds guaranteed by the Government of Canada is exempt from the withholding tax.

#### XI. OTHER TAX PREFERENCES

1. General Averaging for Individuals: The current income tax system provides a reduction in tax for taxpayers who experience relatively sharp increases in income. If their net income in a year has increased more than 10 per cent over the previous year and has increased more than 20 per cent over the average of the last four years' incomes, then the income above these thresholds is not subject to progressively higher rates of tax. This constitutes a tax expenditure since it is a departure from the annual accounting period in the benchmark tax system and because it provides preferential treatment to a particular group of taxpayers.
2. Non-Taxation of Certain Federal Crown Corporations: Federal Crown corporations listed under Schedule D of the Financial Administration Act are taxable. However, a number of other federal Crown corporations, while not so listed, carry on commercial activities and thus could have income which would otherwise be subject to tax. This represents a tax preference for a particular group of taxpayers.
3. Non-Taxation of Income of Various Non-Profit Entities Not Included Elsewhere: Certain organizations -- including boards of trade or chambers of commerce, labour organizations, mutual insurance corporations providing insurance solely to churches, schools or other charitable

organizations, clubs or societies organized and operating exclusively for social welfare, civic improvement, pleasure, recreation, amateur athletics, etc., and insurers doing the bulk of their business in respect of farming and fishing -- are completely exempt from tax. Under the benchmark tax structure, these organizations would be taxable to the extent that they had taxable income. (See also Items V.F.4 and VI.E.6.)

4. Exemption of Goods Imported in Travellers' Baggage from the Sales Tax: Residents returning from visits abroad are allowed to bring back gifts and articles within various limits, depending on the length of their absence, without any payment of sales tax (or customs duty). An estimate of this tax expenditure is not available at this time.
5. Exemption of Coins from Sales Tax: Coins are considered a manufactured and produced good and are thus included in the benchmark commodity tax base. An estimate of the revenue cost of this tax expenditure is not available at this time. (It may be noted that bank notes, i.e. the production of dollar bills etc., are currently taxable under the federal sales tax.)

## XII. MEMORANDUM ITEMS

### A. SELECTED TOTALS

1. Total Tax Expenditure Value of Investment Tax Credit: This is the total of amounts shown under Items IV.2, V.A.7, V.B.13, V.C.1, V.E.2, V.F.3, V.G.5, and V.I.1. (The individual items may not add to totals due to rounding.)
2. Total Tax Expenditure Value of CCA Claims in Excess of Book Depreciation: This is the total of amounts shown under Items IV.6, 7, and 8, V.A.5 and 6, V.B.7, 8, and 9, V.D.2, V.E.3, 4, and 5, V.I.25, 26, and 38, VI.E.4, and VIII.3 and 6. (The individual items may not add to totals due to rounding.)
3. Cumulative Amount of Federal Corporate Income Taxes Deferred per Companies' Books: This item is the estimated federal portion of the amount shown in Corporation Taxation Statistics as "Reserve for Future Income Taxes". This item reflects not only tax deferrals arising from the CCA system but also items such as fast write-offs of exploration and development expenses. It is an indication of the total amount of deferred corporate income tax revenue outstanding.
4. Cumulative Amount of Tax Deferrals and Reductions due to Deductibility of Contributions to RPPs and RRSPs: These amounts are described under Item VI.B.4 above.
5. Cumulative Amount of Tax Deferrals and Reductions due to Deductibility of CPP/QPP Contributions: These amounts are analogous to those given in Item 4 above. They represent the total amounts of tax forgone from



the deductibility of CPP/QPP contributions, based on the total amount of assets in the two plans.

## B. COMMODITY TAXES

1. Exemption of Services from Sales Tax Base: On pragmatic grounds, the benchmark sales tax structure accepted the exclusion of services from the sales tax base. However, such a tax is clearly non-neutral in its treatment of goods and services. If services were included in the tax base, it would then be inappropriate to tax materials and machinery and equipment used directly to provide the services. The net tax expenditure in this case would then become the excess of the value of non-taxation of services over and above the revenue collected from the taxation of materials and machinery and equipment used to produce the services. For instance, the net tax expenditure in favour of repair services would become the excess of the total value of repair services times the sales tax rate less the revenue collected from parts used in making repairs. Included in the estimate of this possible tax expenditure are: housing services (gross paid and imputed rent); lodging at schools, hotels, etc.; communication services; child care expenses and household help; cleaning services; repairs; insurance premiums; moving, storage, garage rental and parking expenditures; personal care services; medical services; other professional services; rentals; amusement and recreation services; personal instruction services; membership dues in organizations and clubs; tuition fees; and funeral services. For purposes of the estimate, it is assumed that services would be taxed at the federal sales tax rate applicable in the year.
2. Other Commodity Taxes in Excess of Manufacturers' Sales Tax: The federal government levies a range of taxes on commodities in addition to the sales tax. For tax expenditure accounting purposes, it is possible to treat each of these taxes as being levied on a separate tax base and thus as part of the benchmark tax structure, so that no tax expenditures arise. Alternatively, these taxes can be considered negative tax expenditures insofar as they cause more revenue to be collected than would be collected under the sales tax alone. In either case, they are included here as memorandum items for information purposes.
  - a. Gasoline: In 1976, the special excise tax on gasoline was 10¢ per gallon. It was subsequently reduced to 7¢ per gallon or 1.5¢ per litre in August 1978. (See also Item V.B.14.)
  - b. Tobacco: Cigars, cigarettes, and manufactured tobacco are subject to a combination of excise duties (under the Excise Act) and excise taxes (under the Excise Tax Act).
  - c. Alcohol: Beer, wine, sparkling wine, brandy, liquor and medicinal spirits are subject to a combination of excise duties (under the Excise Act) and excise taxes (under the Excise Tax Act).
  - d. Jewellery: Jewellery is subject to a 10 per cent excise tax.



- e. Heavy Cars, Automobile Air Conditioners, Private Planes, Motorcycles, and Boat Motors: These items have been subject to a range of excise taxes. After November 16, 1978, these additional taxes were repealed for private planes, motorcycles, and boat motors.
  - f. Air Transportation Tax: The proceeds of this tax are earmarked for the air transportation program of the Department of Transport. It is levied on airline tickets as a percentage of the ticket price for flights within Canada, the U.S., and the islands of St. Pierre and Miquelon, and as a flat amount on other international flights.
  - g. Other: Clocks, watches, lighters, playing cards, and smokers' accessories are all subject to excise tax at various rates.
- 3. Oil Export Charge: This charge, under the Petroleum Administration Act is levied on exports of Canadian crude oil and oil products. It is set so that the export price including the charge is generally equal to the international price of crude oil and oil products.
  - 4. Syncrude Levy: This item is an earmarked tax levied on petroleum products, in particular the receipts of refineries for outputs manufactured from domestic and imported crude oil, and on imports of foreign-produced petroleum products. The revenues are used to bring the prices paid for the tar sands output of the Syncrude project and the Suncor Inc. (formerly Great Canadian Oil Sands Limited) plant up to world levels.
  - 5. Refunds of Special Excise Tax on Gasoline for Commercial Users: The special excise tax on gasoline (Item 2.a above) is levied only on non-commercial users, though commercial users pay the tax when purchasing gasoline and then apply to Revenue Canada for refunds. The amount shown is the additional revenue that would be collected if commercial uses of gasoline were also subject to the special excise tax. (They are subject to the specific excise levy under the manufacturers' sales tax, though note Item V.B.14 above.)

## C. RESOURCE SECTOR

- 1, 2, 3. Resource Allowance, Provincial Royalties, and the Logging Tax Credit: The resource allowance is a deduction of 25 per cent of "resource profits". This deduction is commonly viewed as being in lieu of deductibility of provincial resource royalties. The logging tax credit is based on a fraction of provincial logging taxes paid and income from logging operations. As noted in the main text, the appropriate benchmark treatment of these items is not clear. Thus, for purposes of providing more comprehensive information, the federal revenue impact of the resource allowance deduction, the federal revenue impact if instead of the resource allowance a deduction were allowed for provincial royalties, and the federal revenue impact of the logging tax credit, are shown separately. The amounts are based on data in Corporation Taxation Statistics and effective corporate income tax

rates by sector. The figures in Table 2 indicate that in the mining sector, the value of the resource allowance is greater than deductibility of provincial royalties would be, while the opposite is the case in the petroleum, coal, and gas industries.

#### D. OTHER

1. Childcare Expense Deduction: Under the current income tax system, expenses in respect of dependent children under age 14 such as baby sitting fees and nursery costs are deductible in computing income for tax purpose. The maximum amount of the deduction is limited to \$1,000 per child up to a total of \$4,000, or two-thirds of "earned income". In most cases, the deduction must be claimed by the mother. It is not entirely clear that this provision is a tax expenditure. One view is that childcare expenses are a legitimate expense in earning income. However, if this view is accepted, the maxima on the amounts claimable and the general restriction to women being able to claim the deduction imply negative tax expenditures. An alternative is to view the entire measure as a tax expenditure. Such treatment is suggested most broadly in terms of the functional equivalence criterion. For example, the Royal Commission on the Status of Women, in commenting on the proposal in 1970 before it was implemented, suggested that a better alternative would be to increase family allowance benefits. More recently, there have been suggestions that the provision would be better structured as a tax credit rather than a deduction. It is apparent from the discussion surrounding the introduction of the measure that it was widely viewed as a matter of social as well as economic policy, and as a measure directed toward the general question of the appropriate tax burden on two-earner relative to one-earner couples. In any case, for purposes of providing a more complete picture of the tax system, the provision has been included in the tax expenditure account as a memorandum item.
2. Employment Expense Deduction: Individuals with employment income are allowed a 3-per-cent deduction to a maximum of \$500 (\$250 in 1976) from this income as an arbitrary allowance in respect of certain expenses incurred in earning that income. Such expenses are not themselves deductible. While in principle the actual expenses should be deductible, practical considerations would make such a provision impossible to administer. Thus, a tax expenditure (or tax penalty) could be viewed as arising to the extent the arbitrary 3-per-cent deduction exceeded (or was less than) actual employment expenses. It is not possible to estimate these amounts. Instead, the figures in Table 1 show the federal revenue impact if the employment expense deduction were simply abolished.
3. \$5,000 Limit for Deduction of Hobby Farm Losses: Individuals whose major source of income is not farming are allowed to deduct up to \$5,000 of losses on a farm operation against other income. Costs giving rise to these losses may be in the nature of personal expenses and therefore should not be deductible. Alternatively, it could be argued that this provision is not a tax expenditure in that legitimate expenses of any business should be deductible. However, insofar as the tax losses arise from other tax expenditures (see section V.A),



the \$5,000 limit can be viewed as a limit on the size of these other tax expenditures. In any case, the amounts shown in Table 1 reflect the alternative of allowing no hobby farm losses to be offset against other income.

4. Non-Taxation of Expense Allowances of MPs, MPPs, Royal Commissioners, and Certain Municipal Officials: Individuals in these positions are generally given a flat amount per annum in addition to their salaries to cover a variety of expenses they typically incur, or additional amounts to cover certain living and travelling expenses. These amounts are not included in income for tax purposes. However, in principle it could be argued that these amounts should be included in income and the associated expenses, other than personal expenses, allowed as deductions. The net revenue impact of such alternative treatment cannot be readily estimated.
5. \$2,000 Limit for Deduction of Capital Losses: Individual taxpayers are allowed to deduct up to \$2,000 (\$1,000 in 1976) of allowable capital losses (one-half of realized capital losses) against income other than capital gains. As noted in the general discussion in the main text, this is not considered to be a tax expenditure. Rather, the limit in this case is viewed as a limit on the size of the tax expenditure arising from the taxation of capital gains on a realization rather than on an accrual basis. Nevertheless, the amounts shown in Table 1 reflect the alternative of allowing no capital losses to be offset against other income.
6. Goodwill and Expensing of Advertising Costs: The current tax system allows advertising costs to be treated as current expenditures. At the same time, one-half of the value of intangible assets (referred to as "eligible capital property") such as goodwill, if purchased, can be depreciated on a 10-per-cent declining balance basis. In turn, goodwill may be the result, in substantial part, of earlier expenditures on advertising, for example those devoted to enhancing "brand image". Thus, the current tax treatment of advertising is somewhat ambivalent; in some forms it is a current expense while in others it is only partly depreciable at relatively low rates. Some advertising, such as that of super markets in local newspapers, almost certainly has a useful life less than a year. Other advertising, however, such as that oriented to enhancing a brand's image, could well have a useful life greater than a year. The benchmark tax system should in principle require advertising to be depreciated over its useful life. Thus, expensing of those advertising expenditures with useful lives greater than a year would be equivalent to a fast write-off and would give rise to a deferral of tax. In the case of goodwill, a positive or negative tax expenditure would arise to the extent that its actual rate of depreciation was greater or less than 10 per cent on half the amount. However, because of the difficulties of reasonably determining the useful life of advertising expenditures, no estimates of these items have been attempted.
7. Non-Deductibility of Advertising Expenses in Foreign Media: Expenses for advertising in non-Canadian newspapers or periodicals and on non-



Canadian broadcast media (mainly U.S. border radio and TV stations) cannot be deducted in computing income for tax purposes. Under the benchmark tax system, no preferential treatment would be given to Canadian versus other advertising media (though advertising expenses should be depreciated over their useful lives). This provision therefore gives rise to a negative tax expenditure.

8. Non-deductibility of Salary Paid to Spouse by Unincorporated Business: Salaries paid by businesses, both incorporated and unincorporated, are generally allowed as a deductible expense. An exception, however, is made in the case of an unincorporated business proprietor paying a salary to his or her spouse. In this case, the salary is not deductible. This provision is a tax penalty or negative tax expenditure to the extent that legitimate expenses are not allowed as deductions. This restriction has been imposed because of the administrative difficulty of determining when such salaries are legitimate business expenses as opposed to means of artificially reducing individual income tax liabilities by income splitting. The amounts shown are rough estimates.

à la publicité faite au Canada (bien que les frais de publicité doivent être amortis sur leur durée de vie utile). Cette disposition entraîne donc une dépense fiscale négative.

8.

Non-déductibilité du salaire versé au conjoint dans une entreprise non constituée en société: Les salaires payés par les entreprises constituées ou non en société sont généralement déductibles. Il existe toutefois une exception dans le cas du propriétaire d'une entreprise non constituée en société qui verse un salaire à son conjoint. Ce salaire n'est pas déductible. Cette disposition constitue une pénalité fiscale ou une dépense fiscale négative dans la mesure où une dépense légitime n'est pas admise en déduction. Cette règle a été adoptée parce qu'il était difficile de déterminer si en pratique ces salaires étaient des dépenses légitimes d'une entreprise ou une façon de réduire artificiellement l'impôt du contribuable en divisant son revenu. Les sommes indiquées sont des estimations grossières.

4. Exonération des allocations de frais des membres d'assemblées législatives et de commissions royales d'enquête, et de certains responsables municipaux: Ces personnes reçoivent généralement, en sus de leur traitement, une somme forfaitaire destinée à couvrir diverses dépenses habituellement entraînées par leurs charges ou des sources supplémentaires pour défrayer certaines dépenses de subsistance et de voyage. On pourrait soutenir qu'en principe ces sommes devraient être ajoutées au revenu et les frais (autres que les dépenses personnelles), déduits. L'effet net de cette autre solution est difficile à évaluer.
5. Plafond de \$2,000 de la déduction des pertes en capital: Les particuliers peuvent déduire de leur revenu ne provenant pas de gains en capital jusqu'à \$2,000 (\$1,000 en 1976) de pertes en capital admises. Comme l'indique le texte principal, cette mesure n'est pas considérée comme une dépense fiscale. Le plafond applicable est considéré comme limitant l'ampleur de la dépense fiscale entraînée par l'imposition des gains en capital lors de leur réalisation plutôt qu'à leur acquisition. Les chiffres du tableau reflètent néanmoins la solution consistant à interdire l'imputation des pertes en capital aux autres revenus.
6. Fonds de commerce et déductibilité des frais de publicité: Actuellement, les frais de publicité sont considérés comme des dépenses courantes. Simultanément, la moitié de la valeur des actifs incorporels (appelés "biens en immobilisations admissibles") comme les fonds de commerce, s'ils sont achetés, peut être amortie à raison de 10 p. cent de la valeur résiduelle. Le fonds de commerce peut lui-même être le résultat, en bonne partie, de dépenses antérieures de publicité, par exemple pour améliorer une "image de marque". Par conséquent, le régime fiscal actuel de la publicité est quelque peu ambigu. Dans certains cas, il s'agit d'une dépense courante tandis que dans d'autres, la publicité n'est amortissable qu'en partie à des taux relativement faibles. Certaines annonces publicitaires, comme celles des supermarchés dans les journaux locaux, ont certainement une durée d'impact inférieure à l'année. D'autres, par exemple celles qui visent à améliorer une image de marque, pourraient avoir un effet plus durable. Le système de référence exige en principe, que les frais de publicité soient amortis sur leur durée de vie utile. Ainsi, la déduction immédiate des frais de publicité dont la durée utile est supérieure à l'année équivaut à un amortissement accéléré et donc, à un report de l'impôt. Dans le cas du fonds de commerce, une dépense fiscale positive ou négative se produit dans la mesure où le taux réel de dépréciation est supérieur ou inférieur à 10 p. cent sur la moitié du montant. Cependant, en raison des difficultés posées par une bonne détermination de la durée de vie des frais de publicité, aucune estimation n'a été tentée à cet égard.
7. Non-déductibilité des frais de publicité dans les média étrangers: Les dépenses de publicité dans les journaux ou périodiques étrangers ou dans la presse électronique étrangère (principalement les postes américains de radio et de télévision situés près de la frontière) ne peuvent être déduits dans le calcul du revenu imposable. Dans le système de référence, aucun traitement de faveur ne doit être accordé



Dans la plupart des cas, la déduction peut être réclamée par la mère. Il n'est pas absolument certain que cette disposition constitue une dépense fiscale. On pourrait considérer les frais de garde d'enfants comme une dépense légitime engagée pour gagner un revenu. Cependant, si l'on adopte ce point de vue, le plafonnement des sommes déductibles et le fait que la disposition soit généralement limitée aux femmes se traduisent par des dépenses fiscales négatives. On peut aussi considérer toute mesure comme une dépense fiscale, en fonction du critère d'équivalence fonctionnelle. Par exemple, la Commission royale d'enquête sur le statut de la femme, commentant cette proposition en 1970 avant sa mise en oeuvre, avait indiqué qu'il serait peut-être préférable d'accroître les allocations familiales. Plus récemment, on a suggéré que cette disposition devrait être un crédit d'impôt plutôt qu'une déduction. Il ressort des débats qui ont entouré l'instauration de cette mesure qu'elle est généralement considérée comme ressortissant à la politique sociale aussi bien qu'à la politique économique, et si elle concerne la question générale du fardeau fiscal approprié pour les couples dont les deux membres gagnent un revenu, par opposition à ceux dont un seul membre gagne un revenu. De toute façon, pour donner une description plus complète du régime fiscal, la disposition a été incluse dans le compte des dépenses fiscales, pour mémoire.

2.

Déduction des frais liés à un emploi: Les personnes tirant un revenu d'un emploi ont droit à une déduction de 3 p. cent de ce revenu, à concurrence de \$500 (\$250 en 1976), à titre d'indemnité arbitraire tenant compte de certains frais engagés pour gagner ce revenu. Ces frais ne sont pas déductibles directement. Bien qu'en principe les dépenses réelles doivent être déductibles, une disposition de ce genre serait en pratique impossible à appliquer. Par conséquent, on peut considérer qu'il existe une dépense fiscale (ou une pénalité fiscale) dans la mesure où la déduction arbitraire de 3 p. cent est supérieure (ou inférieure) aux dépenses réelles occasionnées par un emploi. Il est impossible d'estimer ces sommes. Au lieu de cela, les chiffres du Tableau 1 montrent l'effet produit sur les recettes fédérales par l'abolition de cette déduction.

3.

Plafond de \$5,000 pour la déduction des pertes sur les fermes exploitées à titre d'activité secondaire: Les contribuables dont l'agriculture ne constitue pas la principale source de revenu peuvent déduire de leurs autres revenus les pertes entraînées par l'exploitation d'une ferme, à concurrence de \$5,000. Les frais qui donnent lieu aux pertes peuvent avoir le caractère de dépenses personnelles et donc, ne pas être déductibles. On pourrait aussi prétendre que cette disposition n'est pas une dépense fiscale, puisque les frais légitimes de toute entreprise devraient être déductibles. Cependant, dans la mesure où les pertes fiscales sont entraînées par d'autres dépenses fiscales (voir la rubrique V.A), le plafond de \$5,000 peut être considéré comme une limite imposée à l'ampleur de ces autres dépenses fiscales. Quoiqu'il en soit, les montants présentés dans le tableau reflètent la non-déductibilité des pertes en capital à l'égard des autres revenus.

3. Prélèvement à l'exportation du pétrole: Ce prélèvement frappe les exportations de pétrole brut et de produits pétroliers canadiens. Il est fixé de manière que le prix à l'exportation, prélevement compris, soit généralement égal au prix international de ces produits.
4. Taxe de Syncrude: Il s'agit d'une taxe réservée qui est prélevée sur les produits pétroliers, en particulier les recettes tirées par les raffineries des produits fabriqués à partir du brut national et importé, ainsi que sur les importations de produits pétroliers étrangers. Les recettes servent à porter au niveau mondial les prix versés pour la production des sables bitumineux du projet Syncrude et de l'usine Suncor Inc. (auparavant Great Canadian Oil Sands Limited).
5. Remboursement de la taxe d'accise spéciale sur l'essence pour les utilisateurs commerciaux: La taxe spéciale d'accise sur l'essence (poste 2.a) ci-dessus) est prélevée uniquement sur les utilisateurs non commerciaux; les utilisateurs commerciaux payent la taxe lorsqu'ils achètent de l'essence, puis demandent un remboursement à Revenu Canada. Le montant présenté correspond aux recettes supplémentaires qui seraient prélevées si l'utilisation commerciale de l'essence était également soumise à la taxe d'accise spéciale. (Elle est soumise à un droit d'accise spécifique au titre de la taxe sur les ventes des fabricants; voir le poste V.B.14 ci-dessus.)

## C. SECTEUR DES RESSOURCES

- 1, 2, 3. Allocation relative aux ressources, redevances provinciales et crédit d'impôt sur l'exploitation forestière: L'allocation relative aux ressources est une déduction de 25 p. cent des bénéfices tirés des ressources. Elle est généralement considérée comme remplaçant la déductibilité des redevances provinciales. Le crédit d'impôt sur l'exploitation forestière est calculé en proportion des impôts provinciaux payés sur l'exploitation forestière et du revenu tiré des activités forestières. Comme l'indique le texte principal, le régime de ces dispositions n'est pas clair dans le système de référence. Par conséquent, pour fournir des informations plus complètes, on a indiqué séparément l'effet, sur les recettes fédérales, de l'allocation relative aux ressources, du remplacement de cette dernière par la déductibilité des redevances provinciales et du crédit d'impôt sur l'exploitation forestière. Les montants sont basés sur les chiffres de la revue Statistique fiscale des sociétés et les taux effectifs d'imposition des sociétés par secteur. Les chiffres du tableau indiquent que, dans le secteur minier, l'allocation relative aux ressources a une valeur plus élevée que la déductibilité des redevances provinciales, la situation contraire étant observée dans l'industrie du pétrole, du charbon et du gaz.

## D. DIVERS

1. Déduction des frais de garde d'enfants: Dans le régime fiscal actuel, les dépenses engagées au titre des enfants à charge de moins de 14 ans, comme les frais de garde d'enfants, sont déductibles dans le calcul du revenu imposable. La déduction maximale est de \$1,000 par enfant, à concurrence de \$4,000 au total, ou des deux tiers du "revenu gagné".



réparations; les primes d'assurance; les dépenses de déménagement, d'entreposage, de location de garage et de stationnement; les services de soins personnels; les services médicaux; les autres services professionnels; les locations; les services d'amusement et de loisirs; les services d'instruction personnelle; les cotisations d'organismes et de clubs; les frais de scolarité; les services funéraires. Pour les besoins de l'estimation, on a supposé que les services seraient taxés au taux de la taxe fédérale de vente applicable au cours de l'année.

2. Autres impôts indirects en sus de la taxe sur les ventes des fabricants: Le gouvernement fédéral prélève, outre la taxe de vente, d'autres impôts indirects. On peut considérer que chacune de ces taxes est assise sur une base différente et fait partie de la structure de référence, de sorte qu'aucune dépense fiscale n'apparaît. On peut aussi considérer que ces taxes constituent des dépenses fiscales négatives, dans la mesure où elles entraînent la perception de recettes plus élevées que si seule la taxe de vente était appliquée. En tout état de cause, elles sont indiquées ici pour mémoire, dans un but informatif.

a) Essence: En 1976, la taxe d'accise spéciale sur l'essence était de 10 cents le gallon. Elle a été ramenée en août 1978 à 7 cents le gallon ou 1.5 cent le litre (voir aussi le poste V.B.14).

b) Tabac: Les cigares, les cigarettes et le tabac fabriqué sont soumis à un ensemble de droits d'accise (en vertu de la Loi sur l'accise) et de taxes d'accise (en application de la Loi sur la taxe d'accise).

c) Alcool: La bière, le vin, le mousseux, le brandy, les spiritueux et l'alcool médical sont passibles d'une série de droits et de taxes d'accise (en vertu de la Loi sur l'accise et de la Loi sur la taxe d'accise, respectivement).

d) Bijoux: Les bijoux font l'objet d'une taxe d'accise de 10 p. cent.

e) Voitures lourdes, climatiseurs d'automobiles, avions particuliers, motocyclettes et moteurs de bateaux: Ces articles sont soumis à diverses taxes d'accise. Après le 16 novembre 1978, ces taxes supplémentaires ont été supprimées dans le cas des avions particuliers, des motocyclettes et des moteurs de bateaux.

f) Taxe sur les transports aériens: Le produit de cette taxe est réservé au financement du programme des transports aériens du ministère des Transports. Elle est prélevée sur les billets d'avion, proportionnellement au prix du billet pour les vols vers les destinations canadiennes, les États-Unis et les îles de Saint-Pierre et Miquelon, et à un taux forfaitaire sur les autres vols internationaux.

g) Divers: Les horloges, montres, briquets, cartes à jouer et accessoires pour fumeurs sont soumis à une taxe d'accise de taux variable.



## XII. POSTES POUR MEMOIRE

### A. TOTAUX CHOISIS

1. Valeur totale du crédit d'impôt à l'investissement: Total des sommes figurant aux postes IV.2, V.A.7, V.B.13, V.C.1, V.E.2, V.F.3, V.G.5 et V.I.1. (Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.)
2. Valeur totale des DPA réclamées en sus de l'amortissement comptable: Total des sommes figurant aux postes IV.6, 7 et 8, V.A.5 et 6, V.B.7, 8 et 9, V.D.2, V.E.3, 4 et 5, V.I.25, 26 et 38, VI.E.4, et VIII.3 et 6. (Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.)
3. Montant cumulatif des impôts fédéraux sur le revenu des sociétés qui sont différés d'après les livres des sociétés: Il s'agit de la partie estimative, pour le gouvernement fédéral, du montant indiqué au titre des réserves pour impôts futurs sur le revenu dans l'impôt différé fiscale des sociétés. Ce poste reflète non seulement l'impôt différé par suite des DPA, mais aussi l'effet de dispositions telles que l'amortissement accéléré des frais d'exploration et de mise en valeur. Il donne une indication du montant total de l'impôt différé dû par les sociétés.
4. Montant cumulatif des reports et réductions d'impôt permis par la déductibilité des cotisations de RFP et REER: Voir le poste VI.B.4 ci-dessus.
5. Montant cumulatif des reports et réductions d'impôt permis par la déductibilité des cotisations des RPC/RRQ: Cette somme est analogue à celle que présente le poste 4 ci-dessus. Elle représente le manque à gagner entraîné par la déductibilité des cotisations de RPC/RRQ, d'après la valeur totale des avoirs des deux régimes.

### B. IMPOTS INDIRECTS

1. Exonération des services: Pour des raisons pragmatiques, le régime de référence a exclus les services de l'assiette de la taxe de vente. Cependant, celle-ci n'est de toute évidence pas neutre à l'égard des biens et des services. Si les services étaient inclus dans l'assiette de la taxe, il ne faudrait pas taxer les matériaux, les machines et le matériel qui servent directement à fournir les services. La dépense fiscale nette serait alors l'excédent de la valeur de l'exonération des services sur les recettes fournies par la taxation des matériaux, des machines et du matériel qui servent à produire les services. Par exemple, la dépense fiscale nette occasionnée par les services de réparation serait la différence entre la valeur totale de ces derniers, multipliée par le taux de la taxe de vente, moins les recettes prélevées sur les pièces de rechange utilisées dans les réparations. L'estimation de cette dépense fiscale possible porte sur: les services de logement (loyer brut versé et loyer imputé); le logement dans les écoles, hôtels, etc.; les services de communications; les frais de garde d'enfants et d'aide ménagère; les services de nettoyage; les

X. DETTE PUBLIQUE

1. Exonération de la retenue fiscale pour les intérêts sur la dette du Gouvernement du Canada: L'intérêt payé aux non-résidents sur les obligations émises ou garanties par le Gouvernement du Canada est exonéré de la retenue fiscale.

XI. AUTRES AVANTAGES FISCAUX

1. Etallement général du revenu des particuliers: Le régime fiscal actuel permet de réduire l'impôt des contribuables qui voient leur revenu augmenter de façon relativement soudaine. Si leur revenu net, une année donnée, est supérieur de plus de 10 p. cent à celui de l'année précédente et qu'il se soit accru de plus de 20 p. cent par rapport à la moyenne des revenus des quatre années précédentes, l'excédent n'est pas soumis à un taux d'imposition progressif. Il s'agit d'une dépense fiscale puisque le principe de la période annuelle de comptabilisation, dans le système de référence, n'est pas respecté et qu'un groupe particulier de contribuables se trouve avantage.

2. Exonération de certaines sociétés fédérales de la Couronne: Les sociétés fédérales de la Couronne énumérées à l'annexe D de la Loi sur l'administration financière sont imposables. Cependant, un certain nombre d'autres sociétés fédérales, bien qu'elles ne figurent pas à cette annexe, poursuivent des activités commerciales et donc, peuvent avoir des revenus normalement imposables. Il s'agit d'une préférence fiscale à l'endroit d'un groupe particulier de contribuables.

3. Exonération de diverses entités à but non lucratif ne figurant pas ailleurs: Certains organismes comme les chambres de commerce, les organisations syndicales, les mutuelles assurant uniquement les églises, les écoles ou les autres organismes de charité, les clubs et sociétés organisés et fonctionnant exclusivement pour le bien-être social, les améliorations locales, les loisirs, le sport amateur, etc., et les assureurs faisant affaire principalement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche sont totalement exonérés. Dans le régime de référence, ces contribuables seraient imposables dans la mesure où ils ont un revenu imposable. (Voir aussi les postes V.F.4 et VI.E.6).

4. Exonération de taxe de vente pour les articles importés dans les bagages des voyageurs: Les résidents qui reviennent de l'étranger ont le droit de rapporter des cadeaux et des articles, sous réserve de divers plafonds qui dépendent de la durée de leur absence, sans avoir à payer de taxe de vente (ni de droit de douane). On ne dispose d'aucune estimation à ce titre pour le moment.

5. Exonération de taxe de vente pour les pièces de monnaie: Les pièces de monnaie, étant considérées comme un article manufacturé et produit, font partie de l'assiette de la taxe de vente dans le régime de référence. On ne dispose d'aucune estimation à ce sujet. (On peut noter que les billets de banque sont actuellement soumis à la taxe fédérale de vente.)



l'impôt des sociétés est passé de 9 à 10 points, ramenant le taux effectif d'imposition fédérale des sociétés de 37 à 36 p. cent (46 p. cent avant abattement), tandis que l'abattement d'impôt des particuliers était relevé de 4 points. (Les abattements généraux de l'impôt sur le revenu des particuliers étaient incorporés à un barème révisé des taux en 1972.) En 1977, les arrangements fiscaux ont encore été modifiés: les gouvernements fédéraux et provinciaux ont convenu de remplacer les paiements fédéraux directs au titre de l'enseignement, de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-santé par un abattement de 13.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point de l'impôt des sociétés. Ces nouveaux abattements tiennent compte de ceux consentis en 1967. Comme l'indique le texte principal, ces transferts de domaines d'imposition sont considérés comme des dépenses fiscales d'après le critère d'équivalence fonctionnelle; ils ont en fait remplacé des programmes de dépenses directes.

3. Exonération de la retenue fiscale pour les intérêts sur les dettes des provinces et municipales: L'intérêt versé aux non-résidents sur les dettes des provinces et des municipales, sur celles des sociétés qui appartiennent à ces dernières ou sur celles des hôpitaux et établissements d'enseignements qui sont garanties par une province est exonéré de la retenue fiscale si les titres de créance sont émis après le 15 avril 1966.

4. Sociétés provinciales et municipales: Dans le régime actuel, les sociétés provinciales de la Couronne et les sociétés municipales sont exonérées d'impôt. Dans le système de référence, elles seraient imposables dans la mesure où elles ont un revenu imposable. Bien qu'on ne connaisse pas le montant de cette dépense fiscale, celle-ci devrait être appréciable.

5. Exonération de taxe de vente sur une série d'achats municipaux: Dans le système de référence, la vente de tous les articles manufacturés ou produits est taxable. Etant donné que les articles achetés par les municipalités sont consommés directement ou servent à fournir des services exonérés, ils font partie de l'assiette fiscale, dans le régime de référence. Cette dépense fiscale est liée aux matériaux et au matériel de construction, comme ceux qui servent dans les usines de traitement des eaux et des eaux usées, le matériel de transport municipal, le matériel de lutte contre l'incendie et le matériel de pavage et de distribution d'eau. (Voir aussi les postes IV.1 et VI.E.10.)

6. Exonération de taxe de vente pour certains achats provinciaux: Certaines provinces qui n'ont pas signé l'Accord de taxation réciproque sont exonérées de la taxe fédérale de vente sur leurs achats. Avant le 1<sup>er</sup> octobre 1977, c'était le cas pour toutes les provinces. Il s'agit d'une dépense fiscale puisque, dans le régime de référence, la vente de tous les articles fabriqués ou produits, à usage privé ou public, est taxable. Le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique participent maintenant à cet accord, en vertu duquel les gouvernements s'appliquent mutuellement les taxes de vente ou taxes analogues.



11. Exonération de taxe de vente pour divers articles culturels et religieux: Bien qu'on ne dispose pas d'une estimation distincte pour ces articles (p. ex. harmoniums, cloches d'église, statues, livres et brochures religieux), la majeure partie de cette dépense fiscale se retrouve dans le manque à gagner entraîné par l'exonération de taxe de vente des livres techniques, éducatifs et autres, ainsi que celle de la production de journaux et de revues (postes VII.7 et VIII.10 ci-dessus).
  12. Exonération de taxe de vente pour les antiquités importées: Ce poste représente le manque à gagner dû à l'exonération des antiquités datant de plus de 100 ans. Les antiquités non importées ne sont pas comprises dans l'estimation parce qu'elles ont été taxées au moment de leur achat ou que, avant la fin des années 1920, les impôts indirects n'existaient au Canada et, donc, ne faisaient pas partie du système de référence.
  13. Exonération de taxe de vente pour les attractions destinées aux expositions ou aux foires: Dans le système de référence, tous les biens servant à fournir des services exonérés, comme les divertissements, sont imposables. On ne dispose d'aucune estimation de cette dépense fiscale.
  14. Exonération de taxe de vente pour les bicyclettes et tricyles: Ce poste comprend à la fois les bicyclettes ou tricyles et les pièces détachées.
  15. Exonération de taxe de vente pour la production des artisans, artistes et sculpteurs: On trouve à ce poste les peintures, sculptures, objets d'artisanat et autres objets d'art. L'assiette de la taxe a été corrigée pour tenir compte de la taxation de certains des matériaux utilisés pour produire les articles exonérés, comme la peinture, la toile et autres fournitures artistiques.
- IX. PAIEMENTS DE TRANSFERT FISCAL
1. Abattement pour le Québec: Les résidents du Québec avaient droit à un abattement qui diminuait de 24 points leur impôt fédéral de base de 1976 (impôt fédéral avant réductions et crédits d'impôt). Cet abattement donnait à la province une plus grande liberté d'imposition, en remplacement des paiements de transfert directs du gouvernement fédéral au titre de certains programmes à frais partagés. Après la modification des arrangements fiscaux en 1977 (voir le poste suivant), l'abattement général consenti à toutes les provinces a été augmenté; par suite, l'abattement spécial du Québec a été ramené à 16.5 p. cent en 1979. Il s'agit d'une préférence fiscale accordée à un groupe particulier de contribuables, qui équivaut fonctionnellement à une dépense directe (voir le texte principal).
  2. Transfert de domaines fiscaux aux provinces: En 1967, les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux ont été modifiés: le gouvernement fédéral a remplacé des paiements directs aux provinces au titre de l'ensei- gnement supérieur par le transfert de points d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. L'abattement consenti au titre de

sportifs, musiciens ou amateurs publics donne droit à un régime préférentiel grâce aux dispositions concernant les CRVI, qui permettent de différer l'impôt. La dépense fiscale correspondante est incluse et décrite au poste V.I.33, en raison de l'impossibilité d'estimer séparément les sommes en jeu.

6. Amortissement des oeuvres d'art: Les oeuvres d'art acquises par une entreprise (pas nécessairement constituée en société), par exemple pour être exposées dans un bureau, peuvent être amorties pour le fisc à raison de 20 p. cent de leur valeur résiduelle (classe 8). Or, non seulement il n'est pas certain que les oeuvres d'art se déprécient, mais souvent leur valeur augmente et elles sont assez résistantes pour durer des siècles. Par conséquent, dans le régime de référence, les oeuvres d'art appartenant à une entreprise ne sont pas considérées comme des actifs amortissables. Les déductions pour l'amortissement de ces oeuvres d'art donnent donc lieu à un report de l'impôt, en supposant que l'oeuvre soit ultérieurement vendue; sinon, il y a réduction permanente de l'impôt. (Les oeuvres d'art appartenant à des particuliers ne sont pas amortissables.)

7. Exonération des sommes gagnées à la loterie et au jeu: Les sommes nettes gagnées à la loterie et au jeu ne sont pas incorporables au revenu imposable. (Le coût des billets ou des mises pendant l'année serait déductible des sommes gagnées dans le système de référence. Les pertes ne pourraient être déduites des autres revenus ou des sommes gagnées les autres années.) L'estimation est basée sur les prix payés par Loto Canada et les loteries provinciales (selon les déclarations des divers organismes), sur les sommes gagnées aux courses de chevaux (d'après les taxes provinciales sur les paris) et sur les sommes gagnées dans les bingos, évaluées à partir des dépenses de bingos données par Statistique Canada dans les enquêtes sur les dépenses. On a supposé que le taux marginal moyen d'imposition des revenus imposables s'appliquerait à ces gains.

8. Déduction pour résidence de membres du clergé: Les contribuables qui sont membres à plein temps du clergé peuvent déduire leurs frais de logement. Il s'agit d'une préférence fiscale accordée à un groupe particulier de contribuables.

9. Exonération de certains revenus des personnes ayant fait voeu de pauvreté perpétuelle: Lorsqu'un contribuable a fait un voeu de pauvreté perpétuelle à titre de membre d'un ordre religieux, il peut déduire les dons faits à l'ordre, à concurrence de son revenu tiré d'une pension ou d'un emploi (mais non de ses revenus de placements ou autres), en remplacement de la déduction pour dons de charité (voir le poste I ci-dessus).

10. Exonération de taxe de vente pour la production de journaux et de revues: Cette dépense fiscale a été estimée d'après la valeur des ventes au détail de l'impression et de la production de toute une série de revues, de journaux et de brochures, après correction de la marge des détaillants et des grossistes.



1. Déductibilité des dons de charité détaillés et déduction forfaitaire de \$100: Les particuliers ou les sociétés qui font des dons à des oeuvres de charité agréées peuvent déduire de leur revenu imposable une somme égale à leurs donations, à concurrence de 20 p. cent de leur revenu net. Tout don dépassant ce plafond peut être reporté pendant un an. Si les dons et les frais médicaux d'un particulier en sus du plancher de 3 p. cent (voir le poste VI.A.1) sont inférieurs à \$100, le contribuable peut réclamer une déduction forfaitaire de \$100. Pour être déductibles, les dons doivent être versés à des oeuvres de charité canadiennes agréées, soit des établissements religieux, éducatifs, médicaux et culturels, à des associations sportives canadiennes enregistrées, à certaines sociétés d'habitation à but non lucratif, à des municipalités canadiennes, aux agences des Nations Unies, à certaines universités étrangères et aux oeuvres de charité étrangères soutenues par le gouvernement canadien. Il s'agit d'une préférence fiscale basée sur l'utilisation du revenu. Une partie de la dépense fiscale présentée à ce poste devrait en principe figurer aux rubriques Santé, Assistance sociale, Logement et rénovation urbaine, Aide à l'éducation et Affaires étrangères. Cependant, cette ventilation est impossible pour le moment.
2. Exonération des oeuvres de charité agréées: Le revenu normalement imposable (donations exclues) des oeuvres de charité agréées, principalement les revenus de placements, est exonéré de l'impôt. Il s'agit d'une préférence fiscale accordée à un groupe particulier de contribuables.
3. Amortissement immédiat des films canadiens: Les sommes investies dans les films qui répondent à un certain nombre de critères relatifs au contenu canadien peuvent être amorties à 100 p. cent aux fins de l'impôt. (Les autres longs métrages peuvent être amortis à raison de 30 ou de 60 p. cent de leur valeur résiduelle.) Dans le système de référence, les principes de la comptabilité d'exercice exigent que les coûts correspondent aux recettes; le coût d'un film devrait alors être étalé sur la période pendant laquelle le film produit des revenus. Cette mesure permet donc de différer l'impôt.
4. Loi sur l'importation et l'exportation de biens culturels: Certains biens certifiés comme présentant une importance culturelle pour le Canada aux termes de la loi en question après le 6 septembre 1977 peuvent, s'ils sont donnés à un musée désigné (musée des beaux-arts compris), être exonérés de l'impôt sur les gains en capital. Parallèlement, la juste valeur marchande du bien peut être incluse dans la déduction pour dons de charité (sans égard au plafond de 20 p. cent mentionné au poste 1 ci-dessus). Le gain en capital réalisé à la disposition du bien est également exonéré si l'article est vendu plutôt que donné à un musée. Il s'agit d'un régime de faveur pour les contribuables qui effectuent certaines catégories de transactions.
5. Partie du report de l'impôt permis par les contrats de ventes à versements invariables (CRVI): Le revenu tiré de la production d'oeuvres littéraires, musicales ou artistiques ou des activités des



2. Deduction de \$50 par mois pour les étudiants: Les étudiants qui fréquentent un établissement d'enseignement désigné, principalement une université ou un collège, ont le droit de déduire de leur revenu \$50 par mois de présence à plein temps à cet établissement. La partie inutilisée de la déduction peut être transférée au contribuable (généralement un parent) qui déclare l'étudiant à charge. Cette déduction avantage un groupe particulier de contribuables.
3. Deduction des frais de scolarité: Les étudiants peuvent déduire, dans leur déclaration d'impôt, les frais de scolarité relatifs à des cours ou à une inscription à plein temps à un collège ou université. Cette déduction avantage un groupe particulier de contribuables à l'égard d'une utilisation spécifique de leur revenu, si l'on suppose que l'éducation est une forme de consommation personnelle. Si elle est considérée comme un investissement, la déduction immédiate des frais de scolarité équivaut à l'amortissement accéléré d'un coût en capital.
4. Fonds d'échanges pédagogiques: Les enseignants peuvent déduire à concurrence de \$250 les contributions versées chaque année à un fonds établi par l'Association canadienne de l'éducation, à l'intention des enseignants de pays du Commonwealth qui sont au Canada au titre d'une entente d'échange de professeurs. Il s'agit d'une préférence fiscale pour une utilisation particulière du revenu.
5. Régimes enregistrés d'épargne-études: Les contribuables peuvent mettre de côté, dans ces régimes des sommes destinées à défrayer l'éducation d'un bénéficiaire désigné (habituellement un enfant). Les revenus de placements de ces fonds ne sont pas imposables avant le retrait de l'épargne par le bénéficiaire pour son éducation; ils sont alors imposables à son niveau. Cette mesure constitue une préférence fiscale parce qu'elle permet de différer l'impôt sur les revenus de placements et que ce dernier est imposé au niveau de l'étudiant-bénéficiaire, à un taux marginal généralement moins élevé.
6. Exonération de taxe de vente pour les matériaux et le matériel de construction achetés par les établissements d'enseignement: Actuellement, le matériel et les matériaux de construction qui servent à construire des installations d'éducation sont exonérés de la taxe fédérale de vente. Cette dépense fiscale comprend, dans l'estimation, toutes les dépenses en capital et les frais de réparation des écoles et universités. Ce poste aurait pu être classé dans la rubrique IX, Transferts fiscaux (voir aussi le poste IX.6.).
7. Exonération de taxe de vente sur les livres techniques, éducatifs et autres: Cette dépense fiscale correspond à tous les livres à couverture souple ou rigide comme les encyclopédies, les manuels d'enseignement, les romans et les autres livres qui sont actuellement exonérés de la taxe fédérale de vente.
8. Partie de la déduction pour dons de charité: Les dons de charité déductibles comprennent les sommes versées à certains établissements d'enseignement. Comme il est impossible d'élaborer une estimation distincte par catégorie de dons de charité, le montant total de cette dépense fiscale figure au poste VIII.1 (voir aussi le poste VIII.2).

montants sont cependant surestimés dans la mesure où les matériaux de construction ont servi à bâtir des installations manufacturières servant à produire d'autres articles taxables. Comme l'indique le texte principal il serait plus logique de prendre comme assiette de la taxe le prix de vente des logements (bâtiments d'usines exclus). Les produits utilisés dans les constructions (poste 10 à 12 et matériaux de construction) seraient alors exonérés, mais la dépense fiscale totale serait plus élevée en raison de la taxation de la main-d'oeuvre et des bénéfices compris dans le prix de vente.

10. Exonération de taxe de vente pour le matériel de construction: La production du secteur de la construction étant exonérée de taxe de vente dans le régime de référence, les machines, le matériel et les matériaux utilisés dans ce secteur doivent être entièrement taxables. Cette exonération constitue donc une dépense fiscale. Celle-ci porte sur toutes les ventes de tracteurs, d'excavatrices, de niveleuses, de compacteurs, de rouleaux-compresseurs, de bétonneuses, d'asphalteuses et de tous autres appareils et accessoires de bâtiment ou de travaux publics. Cette somme est surestimée dans la mesure où le matériel de construction a servi à fabriquer des installations manufacturières. Une partie de cette dépense fiscale figure au poste IX.5.

11. Exonération de taxe de vente pour les articles qui auraient pu être fabriqués sur place: Actuellement, les articles manufacturés qui auraient pu aussi bien être fabriqués sur un chantier de construction sont taxables sur le prix des matériaux plutôt que sur leur prix de vente. Il en résulte une dépense fiscale appréciable, puisque la valeur ajoutée dans la fabrication de ces articles est exonérée de la taxe. Parmi les articles touchés par cette disposition, mentionnons les ouvrages en béton précontraint, les structures d'acier, les blocs de ciment et les fosses septiques. On ne possède pas pour le moment d'estimation de cette dépense fiscale, qui devrait cependant être assez considérable.

12. Exonération de taxe de vente pour le béton prêt à mélanger: Cette exonération est en fait un cas particulier de la dépense fiscale présentée au poste 11. Le béton prêt à mélanger est lui-même exonéré. Tous les produits qui servent à sa fabrication sauf le mortier, sont aussi exonérés. La dépense fiscale est donc égale à la taxe qui serait payable sur le prix de vente du béton prêt à mélanger, moins la taxe actuellement prélevée sur le mortier.

13. Taxe de vente réduite sur les rouloottes d'habitation: Avant le 16 novembre 1978, les rouloottes d'habitation avaient droit à une exonération de 25 p. cent de la taxe de 12 p. cent; elles étaient donc taxées à 9 p. cent. Toutefois, le taux général de la taxe fédérale de vente a lui aussi été ramené à 9 p. cent en novembre 1978. Il y a eu dépense fiscale pendant les années où les rouloottes d'habitation bénéficiaient de l'exemption.

## VII AIDE A L'EDUCATION

1. Exonération des bourses à concurrence de \$500: Les bourses d'étude et de perfectionnement sont complètement exonérées de l'impôt sur les 500 premiers dollars, ce qui n'est pas conforme à la définition large du revenu.



4. Immeubles résidentiels à unités multiples (IRUM): Ces immeubles ont droit à une disposition qui s'écarte de la règle générale selon laquelle les pertes fiscales entraînées par l'imputation des déductions pour amortissement (DPA) aux revenus de location de biens ne peuvent être appliquées aux autres revenus. Les DPA relatives aux IRUM peuvent être imputées à tout autre revenu, de manière à encourager les contribuables à investir dans cette catégorie de logements. Ainsi, le report d'impôt permis par cet amortissement accéléré est offert à un plus grand nombre de contribuables. L'estimation de la valeur fiscale des DPA imputée aux autres revenus grâce à cette disposition est basée sur les statistiques de mises en chantier de logements par catégorie, la valeur moyenne des habitations et des données fragmentaires tirées des déclarations d'impôt des particuliers sur l'incidence de l'imputation aux autres revenus de la DPA relative aux immeubles locatifs.
5. Déductibilité des frais de détention de terrains: Le régime actuel permet de déduire immédiatement les frais d'intérêt, les impôts fonciers et les autres dépenses occasionnées par la détention de terrains non aménagés dans le cadre des activités du contribuable. (Entre le 23 juin 1975 et le 16 novembre 1978, ces frais n'étaient pas déductibles.) Ces terrains constituent en quelque sorte des stocks. Par conséquent, selon les principes comptables généralement admis et d'après le système de référence, ces frais de détention sont des coûts d'acquisition des stocks, déductibles uniformément lors de la vente des terrains. Le régime actuel permet donc de différer l'impôt dans la mesure où les coûts sont pris en compte avant que le revenu corresponde pendant ne soit réalisé.
6. Sociétés d'habitation à but non lucratif: Certaines sociétés à but non lucratif qui fournissent des logements à prix modique aux personnes âgées sont exonérées de l'impôt, qu'elles réalisent ou non un revenu imposable pendant l'année. Il s'agit d'un traitement de faveur pour une certaine catégorie de contribuables.
7. Partie de la déduction pour dons de charité: Les dons de charité déductibles comprennent les sommes versées à certaines sociétés d'habitation à but non lucratif (voir le poste 6 ci-dessus). Comme il est impossible de calculer des estimations pour chaque catégorie de dons de charité, la totalité de cette dépense fiscale figure au poste VIII.1.
8. Subventions aux contribuables qui achètent une maison pour la première fois: Le gouvernement fédéral et plusieurs provinces ont offert en 1976 des subventions, non déclarables dans le revenu, aux personnes qui achetaient une maison pour la première fois. Cette mesure n'est pas conforme à la définition large du revenu.
9. Réduction de la taxe de vente sur les matériaux de construction: La vente de tous les articles manufacturés et produits est taxable à plein taux dans le régime de référence. Or, les matériaux de construction sont actuellement taxés au taux réduit de 5 p. cent. La dépense fiscale correspondante a été estimée à l'aide des statistiques du produit effectif de la taxe sur les matériaux de construction. Les



un cinquième des logements était vendu chaque année et que, parmi les habitations vendues, un quart avait été conservé en moyenne pendant 7.5 ans, la moitié pendant 5 ans et un quart pendant 2.5 ans. Une correction a été apportée pour tenir compte des commissions et des frais de réparation pendant la période d'occupation. Ces hypothèses ont permis d'estimer les gains en capital acquis sur toutes les maisons pendant l'année. On a supposé que le taux marginal moyen de l'impôt fédéral applicable était de 20 p. cent.

2.

Exonération du revenu imputé sur le capital investi dans les résidences occupées par le propriétaire: Le revenu imputé sur les capitaux investis dans une habitation occupée par son propriétaire est exonéré. Cette mesure n'est pas conforme à la définition large du revenu et s'avère discriminatoire pour les locataires. Par exemple, le contribuable qui a \$50,000 dans un compte d'épargne lui rapportant \$4,500 d'intérêt et qui verse chaque année \$6,000 de loyer doit inclure les \$4,500 d'intérêt dans son revenu imposable. Par contre, celui qui a investi \$50,000 d'épargne dans un logement de même qualité qu'il occupe ne paye aucun loyer, ne reçoit aucun revenu d'intérêt, mais peut avoir pour \$1,500 de frais par an au titre de l'assurance, des impôts fonciers et de l'entretien. Dans les deux cas, les \$50,000 rapportent \$4,500 nets. Cette somme est cependant imposable pour le locataire et exonérée pour le propriétaire. Le manque à gagner occasionné, selon les estimations, par l'exclusion du rendement imputé des capitaux investis dans un logement occupé par le propriétaire est basé sur la valeur des habitations occupées par le propriétaire et l'endettement hypothécaire moyen, d'après une enquête de 1976 de Statistique Canada sur les avoirs et les dettes. Le capital investi dans un logement (soit la valeur marchande de celui-ci moins l'endettement hypothécaire) a été calculé directement à partir de la publication. Les capitaux investis par le propriétaire sont censés rapporter un rendement imputé net de 9.2 p. cent, ce qui donne le revenu estimatif imposable. On a supposé que le taux marginal d'imposition de ce revenu était de 20 p. cent. L'estimation a été extrapolée à 1979 d'après l'évolution du nombre de logements, de leurs prix et de l'endettement hypothécaire moyen.

3.

Déductions pour Régimes enregistrés d'épargne-logement (REEL): Les contribuables peuvent déduire jusqu'à \$1,000 par an, sous réserve d'un plafond total de \$10,000, au titre des sommes versées à un REEL. Les revenus de placement réalisés par le régime ne sont pas imposables. Les fonds épargnés peuvent servir ensuite à l'achat d'une maison. Il s'agit d'une préférence fiscale basée sur l'utilisation du revenu du contribuable, qui donne généralement lieu à une réduction d'impôt. Si, cependant, les fonds accumulés ne servent pas à l'achat d'une maison, ils sont imposables lors de leur retrait. Le contribuable, dans ce cas, a profité d'un report de l'impôt pendant que son épargne s'accumulait en franchise d'impôt dans le régime. La valeur estimative de cette dépense fiscale est le manque à gagner entraîné par toutes les déductions réclamées dans l'année au titre des REEL, dans l'hypothèse où tous les fonds épargnés servent ultérieurement à l'achat d'une maison.

23. Roulement des gains en capital entre conjoints: Habituellement, le décès d'un contribuable donne lieu à la réalisation supposée de tout gain en capital acquis. Une exception est cependant permise quand les biens sont transmis au conjoint survivant directement ou au moyen d'une fiducie à son profit. Cette mesure permet de différer l'impôt.

C. ASSISTANCE SOCIALE

1. Exonération des prestations sociales: Les prestations sociales versées en fonction des moyens et des besoins ne sont pas incluses dans le revenu imposable. (Il y a une exception dans le cas de certaines prestations qui diminuent l'exemption de personne mariée et le montant transférable des exemptions pour personnes âgées et pour invalide.) Il s'agit d'un écart par rapport à la définition large du revenu.

2. Exemption de personnes aveugles et handicapées: Les contribuables aveugles et handicapés ont droit à une exemption supplémentaire de \$1,660 en 1979 (\$1,310 en 1976). La partie inutilisée de l'exemption peut être transférée au conjoint. Cette mesure avantage un groupe particulier de contribuables.

3. Exonération de taxe de vente pour les articles fabriqués par les handicapés: Dans le régime de référence, la vente de tous les articles manufacturés et produits est taxable, ce qui fait de cette exonération une dépense fiscale.

D. INDIENS ET ESQUIMAUX

1. Revenu gagné dans les réserves: Le revenu gagné par les Indiens dans les réserves n'est pas déclaré dans le revenu imposable, ce qui n'est pas conforme à la définition large de l'impôt.

E. LOGEMENT ET RENOVATION URBAINE

1. Exonération des gains en capital sur les résidences principales: Les gains en capital réalisés sur les résidences occupées par leur propriétaire sont totalement exonérés. Il s'agit d'un écart par rapport à la définition large du revenu, d'après laquelle ces gains devraient être imposés. La valeur de la dépense fiscale correspondante a été calculée comme suit. On a tiré des recensements de 1971 et 1976, respectivement, des statistiques sur la valeur moyenne et le nombre de logements occupés par leur propriétaire. Les variations de la valeur moyenne des logements, pour le calcul des gains en capital acquis au cours d'une année, ont été supposées égales aux modifications de la valeur moyenne de toutes les habitations vendues par l'intermédiaire du service d'inscription multiple (MLS). Après une étude des données de recensement sur la période d'occupation, il a été supposé qu'en moyenne



15. Exonération de certains revenus produits par des indemnités pour blessures personnelles: Les intérêts ou les autres revenus (y compris les gains en capital acquis) produits par certaines sommes reçues à titre d'indemnités pour blessures personnelles, par exemple dans le cas des enfants victimes de la Thaïdomide, ne sont pas compris dans le revenu imposable si le bénéficiaire a moins de 21 ans. Il s'agit d'une mesure de faveur pour un certain groupe de contribuables et une source particulière de revenu.
16. Exonération des payes de grève: Les payes de grève ne sont pas comprises dans le revenu imposable, ce qui n'est pas conforme à la définition large du revenu adopté dans le régime de référence.
17. Exonération des prestations de décès à concurrence de \$10,000: Généralement, lorsqu'un employeur fait un paiement à la veuve d'un employé, une somme de \$10,000, un montant égal à la rémunération de l'employé pour la dernière année ou la prestation de décès, la moindre de ces sommes étant retenue, n'est pas incorporable au revenu imposable, ce qui n'est pas conforme à la définition large du revenu adoptée dans le régime de référence.
18. Exonération de taxe de vente pour les aliments et les boissons non alcooliques: Dans le système de référence, la vente de tous les articles manufacturés et produits est taxable. L'exemption de ces articles constitue donc une préférence fiscale. L'estimation tient compte des achats d'aliments et de boissons non alcooliques par tous les groupes, y compris les consommateurs, les restaurants, les hôtels et les hôpitaux. Elle tient aussi compte des aliments produits à la maison, de la confiserie et des quasi-aliments, des fruits et légumes frais, des aliments en conserves et emballés et des aliments pour animaux domestiques.
19. Exonération de taxe de vente pour les combustibles de chauffage domestique et l'électricité: Il s'agit d'une dépense fiscale du fait que la vente de tous les articles manufacturés et produits est taxable dans le régime de référence. L'estimation est basée sur les dépenses de consommation consacrées aux combustibles de chauffage et à l'électricité.
20. Exonération de taxe de vente pour les vêtements et chaussures: L'estimation de cette dépense fiscale tient compte de l'exonération accordée sur les vêtements, chaussures et accessoires pour adultes et pour enfants.
21. Déductibilité des primes d'assurance-chômage: Les cotisations des employés et des employeurs au programme fédéral d'assurance-chômage sont déductibles dans le calcul du revenu imposable. Comme l'indique le texte principal, il en résulte une dépense fiscale. L'estimation est basée sur le montant des primes déductibles, multiplié par le taux moyen d'imposition des employés et des employeurs.
22. Régimes enregistrés d'assurance-chômage supplémentaire (REACS): Les employeurs ont le droit d'établir un REACS, auquel ils peuvent verser des cotisations déductibles. Lors d'une cessation d'emploi due à une



10. Exemption de personne mariée: Le contribuable marié qui subvient aux besoins de son conjoint a droit à une exemption de \$2,320 (en 1979), moins la partie du revenu du conjoint qui dépasse \$430 (\$1,830 et \$360, respectivement, en 1976). Cette exemption est considérée comme une dépense fiscale étant donné que l'entité d'imposition, dans le régime de référence, est la personne - comme l'indique le texte principal.
11. Exemption pour enfants à charge: Les enfants et petits-enfants d'un contribuable qui dépendent entièrement de lui et qui ont moins de 21 ans, souffrent d'une infirmité mentale ou physique ou fréquentent à plein temps une école ou une université, donnent droit à une exemption. En 1979, cette dernière est de \$500 pour les enfants de moins de 17 ans et de \$910 pour les enfants plus âgés (\$390 pour les enfants de moins de 16 ans et \$720 au dessus, en 1976). Ces exemptions donnent un avantage au contribuable ayant des personnes à charge. Il est à noter qu'une partie de cette dépense fiscale aurait pu être classée à la rubrique VII, Aide à l'éducation.
12. Exemptions pour autres personnes à charge: D'autres parents du contribuable (soeurs, frères, nièces, neveux, tantes, oncles, grands-parents) qui ont moins de 21 ans, souffrent d'une infirmité physique ou mentale ou fréquentent à plein temps une école ou une université peuvent être déclarés comme personnes à charge. En 1979, l'exemption est de \$500 pour les autres personnes à charge de moins de 18 ans et de \$910 pour celles de plus de 18 ans en 1979 (\$390 et \$720 en 1976). L'exemption (sauf pour les nièces et neveux) est limitée de plus aux sommes réellement dépensées par le contribuable pour le soutien de ces personnes. Ces mesures sont avantageuses pour les contribuables ayant des personnes à charge. Une partie de cette dépense fiscale aurait pu être classée à la rubrique VII, Aide à l'éducation.

13. Credit d'impôt pour enfants: A compter de 1978, les familles ayant des enfants pour le compte desquels elles reçoivent des allocations familiales (principalement des enfants de moins de 18 ans) ont eu droit à un crédit d'impôt remboursable de \$200 par enfant (\$218 en 1979), moins 5 p. cent du revenu net combiné des parents en sus de \$18,000 (\$19,620 en 1979). La totalité du crédit d'impôt constitue une dépense fiscale puisque cette mesure avantage les contribuables ayant des enfants. Cette disposition constitue aussi une dépense fiscale d'après le critère d'équivalence fonctionnelle, puisque son instauration a été combinée à une diminution des dépenses directes d'allocations familiales.
14. Régime fiscal des indemnités d'accidents du travail: Les prestations versées par les programmes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail ne sont pas comprises dans le revenu imposable. Il s'agit d'un écart par rapport à la définition large du revenu. Les cotisations des employeurs à ces programmes sont également déductibles. Comme elles s'apparentent à un prélèvement à la source, elles ne sont pas déductibles dans le régime de référence. Par conséquent, le régime fiscal de l'indemnisation des accidents du travail, dans le système de référence, s'apparente à celui de l'assurance-chômage (voir le poste 21 ci-après).

- grâce au régime des CRVI, qui permet de différer l'impôt. Les dépenses fiscales correspondantes sont décrites et incluses au poste V.I.33, car il est impossible d'estimer séparément les sommes en jeu.
6. Dispositions favorables à l'épargne placée dans les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC/RQ): Le régime fiscal actuel du RPC/RQ est exactement le même que celui des REP et REER décrit précédemment. Les cotisations des employés et des employeurs sont déductibles et les prestations, incluses dans le revenu imposable des particuliers. Ce régime entraîne à la fois un report de l'impôt et une réduction de celui-ci, comme nous l'avons indiqué précédemment pour les REP et REER et comme le mentionne le texte principal. Les chiffres du Tableau 1 ne reflètent que le report de l'impôt. D'autres renseignements sont donnés dans les postes pour mémoire. La méthode d'estimation est analogue à celle utilisée pour les REP/ REER (voir le poste 4 ci-dessus), qui est basée sur les avoirs de ces régimes en 1976.
7. Roulement dans un REER: Les contribuables peuvent, à leur choix, différer la prise en compte de certains revenus par l'impôt. Les paiements de pensions de Sécurité de la vieillesse, les prestations des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec et les versements de Régimes enregistrés de pensions peuvent être placés dans un REER. Il en résulte une dépense fiscale sous forme d'un report supplémentaire de l'impôt. La méthode d'estimation fait que la valeur de ce poste est incluse à l'article 4 ci-dessus.
8. Déductibilité des paiements de soutien: Les paiements versés par un contribuable à un conjoint divorcé ou séparé pour subvenir à ses besoins, s'il existe une entente écrite de séparation, sont déductibles du revenu imposable. Ces paiements, qui ne sont pas prévus par une décision judiciaire, visent généralement à défrayer les dépenses personnelles des enfants et de l'ex-conjoint. Dans le système de référence, les dépenses personnelles ne sont pas déductibles. De façon plus générale, tout paiement ne découlant pas d'une décision judiciaire peut être considéré comme un don. Par conséquent, dans le régime de référence, ces paiements ne seraient ni déductibles pour le payeur, ni incorporables au revenu du bénéficiaire. Il faut cependant tenir compte que le texte principal présentait, pour le régime des donations, trois solutions différentes entre lesquelles le choix est quelque peu arbitraire. Le régime actuel ne constitue pas une dépense fiscale d'après l'une de ces solutions.
9. Division du revenu par l'octroi d'un prêt sans intérêt à un membre de la famille: Normalement, les règles d'attribution empêchent de diviser le revenu du contribuable qui cède un avoir productif d'intérêt à son conjoint ou à son enfant. Ces règles ont pour effet d'attribuer le revenu en question à la personne qui a fait le don. Elles peuvent cependant être tournées par l'octroi d'un prêt sans intérêt. Si le contribuable accorde un prêt de ce genre à son conjoint et que celui-ci place les fonds, le revenu du placement est imposable pour le conjoint, généralement à un taux marginal inférieur. Dans le régime de référence, les prêts entre membres d'une même famille seraient supposés se faire au taux du marché.



verser des cotisations déductibles à des RFP. Les employés peuvent aussi verser des sommes déductibles à un REER. Ces déductions sont limitées par un plafond annuel et les cotisations doivent être versées à des régimes agréés. Plus tard, lorsque l'intéressé prend sa retraite ou que son REER vient à maturité, toutes les sommes versées par ces régimes sont incluses dans son revenu ou dans celui du conjoint survivant ou des enfants orphelins. Dans le régime de référence, les cotisations de l'employeur aux RFP constituent un avantage imposable pour l'employé et les cotisations de celui-ci aux RFP et REER ne sont pas déductibles. Ces dispositions permettent donc un report important de l'impôt, parfois au-delà de la durée de vie du contribuable. Ce report équivaut à un prêt sans intérêt accordé au contribuable, ce que ne permet pas le régime fiscal de référence.

La dépense fiscale présentée au Tableau 1 est basée sur la valeur totale des avoirs accumulés dans les RFP et REER, étant égale à l'intérêt qui courrait sur l'impôt à payer sur ces cotisations cumulées. Plus précisément, on a estimé les avoirs des régimes de pensions et des REER (y compris ceux des gouvernements) en 1976. Ces sommes qui représentent les cotisations cumulées des employeurs et des employés, augmentées des revenus de placements, ont été évaluées à quelque \$54.6 milliards pour les RFP et à \$7.5 milliards pour les REER. Dans le régime de référence, toutes ces sommes seraient imposables pour les employés, ce qui, au taux marginal d'imposition supposé, donnerait environ \$15.2 milliards. Il s'agit du montant du prêt sans intérêt auquel équivaut le report de l'impôt permis par ces régimes. Le coût du prêt pour le gouvernement fédéral, et donc sa valeur pour les contribuables, à un taux d'intérêt égal au rendement des obligations à long terme du gouvernement du Canada en 1976 (9.2 p. cent), représente quelque \$1.4 milliard. Une méthode analogue a été employée pour 1979, compte tenu de la croissance des avoirs des régimes par suite des augmentations prévues des cotisations, des revenus de placements et du profil supposé des retraits.

L'estimation ne tient pas compte du fait que, outre qu'ils bénéficient d'un report de l'impôt, les membres de ces régimes profitent d'un taux d'imposition généralement moins élevé au moment du retrait des fonds qu'à celui de leur versement au régime. Par conséquent, l'impôt est différé et même, il n'est jamais payé sur une certaine partie des fonds. Il ressort d'un examen des taux moyens marginaux d'imposition de 1976 applicables aux cotisants et aux bénéficiaires de pensions privées que la différence est de quelque 10 points. Ainsi, d'après la valeur des actifs des régimes en 1976, environ \$6.2 milliards, sur l'impôt différé de \$15.2 milliards, ne seront en fait pas remboursés. On estime qu'en 1979 ce montant est passé à \$8.5 milliards.

5.

versements invariables (CRVI): Les revenus provenant de diverses sources, notamment les remboursements de primes des régimes

enregistrés d'épargne-retraite (REER), les prestations de décès, les retraits des régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB, voir le poste V.H.1) ou les paiements forfaitaires des régimes enregistrés de pension, donnent droit à des dispositions avantageuses



3. Exonération de taxe de vente pour les médicaments: Cette exemption occasionne une dépense fiscale puisqu'e, dans le système de référence, la vente de tous les articles manufacturés et produits est taxable. L'estimation ne tient pas compte des médicaments vendus aux hôpitaux, qui figurent dans la dépense fiscale relative aux achats des hôpitaux, sanatoriums, etc., ci-après.
4. Exonération de taxe de vente sur les achats des hôpitaux, sanatoriums, etc.: Dans le système de référence, les articles manufacturés et produits qui servent à fournir des services exonérés sont taxables. La dépense fiscale correspondante tient compte des achats de matériaux de construction, de machines et d'équipement, de fournitures médicales et chirurgicales et de médicaments utilisés par les hôpitaux, sanatoriums, etc.
5. Exonération de taxe de vente sur les accessoires médicaux et de santé: On trouve à ce poste le manque à gagner occasionné au Trésor fédéral par l'exonération d'articles tels que les aides auditives, les verres correcteurs, le matériel de santé, les chaises roulantes, les bandages herniaires et les membres artificiels.
- B. MAINTIEN DU REVENU

1. Déduction de \$1,000 des revenus de pension: Les contribuables peuvent déduire, dans le calcul de leur revenu imposable, jusqu'à \$1,000 de pensions privées (à l'exclusion des pensions de Sécurité de la vieillesse et des prestations des Régimes de pensions du Canada ou de rentes du Québec). Les revenus de pension donnant droit à cette déduction sont soumis à des limitations si le contribuable a moins de 65 ans. La partie inutilisée de la déduction peut être transférée au conjoint. Il s'agit d'une préférence fiscale basée sur la provenance du revenu.
2. Exemption pour personnes âgées: Les particuliers de 65 ans ou plus ont droit à une exemption de \$1,660 en 1979 (\$1,310 en 1976) qui diminue leur revenu imposable. Il s'agit d'une préférence fiscale. La partie inutilisée de l'exemption peut être transférée au conjoint.
3. Exonération du Supplément de revenu garanti et de l'allocation de conjoint: Les paiements versés au titre de ces programmes ne sont pas inclus dans le revenu imposable, (avec une exception dans le cas de l'exemption pour personnes mariées et du montant transférable des exemptions pour personnes âgées et d'invalidité, qui sont diminués du SRG reçu par le conjoint). Il s'agit d'un écart par rapport à la définition large du revenu adoptée dans le régime de référence. Il convient de noter que la structure de ces programmes est très voisine de celle du crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge. Si ces paiements prenaient la forme d'un crédit d'impôt remboursable, la totalité des sommes constituerait une dépense fiscale et ne serait pas imposable dans le régime de référence.

4. Régime fiscal de l'épargne placée dans les Régimes enregistrés de pensions (REP) et les Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER): Les particuliers - et leurs employeurs pour leur compte - peuvent

36. Comptabilité de facturation pour les professions libérales: En comptabilité d'exercice, les coûts doivent être associés aux recettes correspondantes. Cependant, les membres des professions libérales ont droit de choisir entre la comptabilité d'exercice et la comptabilité en fonction des facturations. Il s'ensuit que le coût des travaux en cours, selon la dernière méthode, peut être déduit immédiatement, alors que les recettes correspondantes ne sont incorporées au revenu que lorsque les factures sont payées. Il en résulte un report de l'impôt.
37. Exonération de taxe de vente pour les combustibles et l'électricité servant à des usages commerciaux non manufacturiers: Dans le système de référence, l'utilisation commerciale de combustibles et d'électricité d'allieurs que dans le secteur manufacturier (commerce de gros et de détail, services) serait impossible, étant donné que les services sont exonérés. Bien entendu, si l'assiette fiscale du régime de référence incluait la production du secteur commercial non manufacturier, cette exonération ne constituerait pas une dépense fiscale. Les estimations tiennent compte de l'utilisation commerciale non manufacturière de combustibles tels que le pétrole et le gaz, ainsi que d'électricité.
38. Pertes fiscales entraînées par l'amortissement accéléré d'actifs loués: Dans les contrats de crédit-bail souscrits avant le 25 mai 1976, les pertes fiscales entraînées par un amortissement accéléré des biens meubles loués à des tiers peuvent être imputées à n'importe quel revenu. Depuis cette date, ces pertes ne peuvent être imputées qu'aux revenus de location. Les dispositions antérieures constituent une dépense fiscale.
- VI. SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL
- A. SANTÉ
1. Déductibilité des frais médicaux: Dans le calcul du revenu imposable, les contribuables peuvent déduire les frais médicaux spécifiés qui dépassent 3 p. cent de leur revenu net. Étant fonction de circonstances particulières, cette déduction, d'après le critère de neutralité, n'est pas permise dans le régime fiscal de référence.
2. Partie de la déduction pour dons de charité et exonération des organismes de charité inscrits: Les dons de charité déductibles comprennent des sommes versées pour la recherche médicale et le fonctionnement d'hôpitaux et autres installations du même genre. Vu l'impossibilité d'obtenir des estimations par catégorie de dons de charité, la totalité de cette dépense fiscale figure au poste VIII.1. Parallèlement, les organismes de charité agréés qui sont exonérés (voir le poste VIII.2) comprennent des entités qui soutiennent des activités dans le domaine de la santé.



- non distribuées entraînent un report de l'impôt dans la mesure où les taux d'imposition sont plus faible à l'étranger ou ce revenu échappe aux dispositions sur le "revenu étranger tiré de biens".
32. Exonération de taxe de vente sur les balances métriques et les nécessaires de conversion: D'après le régime de référence, la vente de tous les produits manufacturés et produits est taxable. L'exonération consentie en faveur des balances métriques et des nécessaires de conversion constitue donc une dépense fiscale. On ne dispose d'aucune estimation de ce manque à gagner, qui devrait cependant être faible.
33. Report de l'impôt permis par les contrats de rente à versements invariables: La reconnaissance de certains revenus par le fisc peut être différée par l'achat d'un contrat de rente à versements invariables (CRVI). Ces contrats comportent une prime initiale unique, puis une série de versements. Ces derniers peuvent être garantis pendant une période fixe allant jusqu'à 15 ans ou durer toute la vie du rentier. La prime est déductible à condition de ne pas dépasser le revenu du contribuable provenant de certaines sources, par exemple les gains en capital imposables, l'amortissement récupéré lors de la vente de biens amortissables, la partie imposable de la vente de fonds de commerce ou d'autres biens en capital admissibles, la vente des stocks à la cession ou à la vente d'une entreprise et les options d'achat d'actions. Les versements de rente sont incorporés au revenu uniquement lorsqu'ils sont reçus. Comme il est difficile de distinguer les différents éléments constitutifs, nous avons ici la totalité de la dépense fiscale entraînée par les CRVI, bien que, pour certaines autres sources permises de revenu, ce genre de contrats relève davantage des rubriques Maintien du revenu (voir poste VI.B.5) ou Culture et loirs (voir poste VIII.5). La valeur de cette disposition est supposée être celle de la déduction des primes de CRVI pour l'année courante.

34. Déductibilité des frais payés d'avance: Dans le régime de référence, les frais ne sont déductibles que dans la mesure où ils sont liés au revenu de l'année. Cependant, la pratique administrative actuelle est d'autoriser la déduction de certains frais payés d'avance. Par exemple, le paiement d'un loyer ou d'une assurance qui porte sur plus d'une année peut être déduit intégralement dans le calcul de l'impôt pour l'année du paiement. Dans le système de référence, seule la partie du paiement applicable à l'année d'imposition serait déductible, le reste devant être déduit les années suivantes. La pratique suivie dans ce domaine permet donc de différer l'impôt.
35. Retenues de garantie des entrepreneurs: Dans l'industrie du bâtiment, les entrepreneurs reçoivent généralement des acomptes à mesure que les travaux progressent. Cependant, une partie de ces paiements (p. ex. de 10 à 15 p. cent) est souvent retenue jusqu'à ce que les travaux soient terminés de manière satisfaisante. L'entrepreneur n'est pas obligé d'incorporer cette retenue à son revenu jusqu'à ce que la construction auquel elle se rapporte soit certifiée achevée. Cependant, il peut souvent amortir entièrement ses dépenses, à mesure qu'elles



- déduit du revenu à raison de la moitié la première année et du solde la deuxième année. Cet amortissement sur deux ans permet de différer l'impôt.
26. Amortissement en général: Cette dépense fiscale correspond à l'excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement réel, qui n'est pas pris en compte explicitement aux autres rubriques.
27. Réévaluation de 3 p. cent des stocks: Pour tenir compte de l'effet de l'inflation sur le coût des stocks, les sociétés peuvent déduire une somme égale à 3 p. cent de leurs stocks de départ (biens immeubles non compris). Cette mesure étant partielle et ne tenant pas compte de façon neutre des effets de l'inflation sur les revenus d'entreprises, elle constitue une dépense fiscale.
28. Exonération de l'impôt de succursale pour les banques: Les succursales canadiennes de banques étrangères sont exonérées de l'impôt de succursale.
29. Réserves excessives pour créances douteuses: Les sociétés peuvent déduire de leur revenu une somme raisonnable afin d'établir une réserve pour créances douteuses (les créances qui risquent de ne pas être remboursées à la société). Cependant, dans le cas de certaines institutions financières, ces réserves sont déterminées par des règlements précis qui, en raison de leur prudence, entraînent une sous-évaluation du revenu. L'excédent de ces réserves pour créances douteuses par rapport aux résultats observés effectivement constitue une dépense fiscale.
30. Régime avantageux des déductions à intérêt conditionnel et des actions privilégiées à échéance: Le revenu versé sur ces deux catégories de titres émis avant le 15 novembre 1978 est considéré comme un dividende aux fins de l'impôt, bien qu'il s'apparente à un intérêt. Comme les dividendes versés entre sociétés sont exonérés pour le bénéficiaire et non déductibles pour le payeur, ces titres permettent aux sociétés déficitaires de se financer à bien meilleur marché. En effet, si la société emprunteuse enregistre une perte fiscale, peut être par suite de l'amortissement accéléré de ses actifs, la déductibilité des charges d'emprunt n'offre guère d'intérêt. Par conséquent, le versement de dividendes non déductibles ne fait pas une grande différence. Par contre, le prêteur (généralement une banque) peut recevoir des dividendes exonérés au lieu d'intérêts impossibles, ce qui lui permet de facturer à l'emprunteur un taux d'intérêt beaucoup plus faible si le financement prend la forme de déductions à intérêt conditionnel ou d'actions privilégiées assorties d'une échéance.
31. Report de l'impôt sur le revenu d'entreprises étrangères affiliées à des sociétés canadiennes: Le Canada exonère actuellement de l'impôt sur le revenu des sociétés certains dividendes provenant de filiales étrangères et n'offre aucun crédit pour les impôts étrangers payés. L'impôt sur les bénéfices distribués peut ainsi être moins élevé que si l'activité s'était déroulée au Canada, lorsque le taux d'imposition est plus faible à l'étranger qu'au Canada. De même, certains bénéfices

20. Compagnies d'assurance - Réserves pour polices: Une partie des primes versées par les assurés est mise de côté, dans une réserve pour polices, afin de couvrir les sinistres futurs. Les compagnies d'assurance peuvent déduire, dans le calcul de l'impôt sur le revenu des sociétés, certaines sommes mises dans ces réserves pour police et dans les réserves pour primes non acquises. En principe, ces réserves correspondent strictement aux sinistres prévus pour les années futures. En pratique, elles dépassent généralement les sommes déterminées conformément aux principes comptables généralement admis. Les réserves calculées pour l'impôt sont généralement basées sur les règles imposées par le Département des assurances, qui peut être considéré comme prudent du fait qu'il se préoccupe surtout de la solvabilité des compagnies d'assurance. Il en résulte un report de l'impôt et donc, une dépense fiscale. La partie déductible de ces réserves a été sensiblement réduite en 1977. Bien que la détermination précise des réserves appropriées dans le régime de référence soit très difficile, on considère généralement que ces réserves devraient être inférieures au niveau actuellement permis.

21. Compagnies d'assurance-vie - Revenu mondial: Toutes les sociétés régies par le système fiscal de référence sont imposables sur leur revenu de toutes provenances, un crédit étant prévu à l'égard des impôts étrangers versés sur les revenus d'origine étrangère. En raison de la nature de la profession, les assureurs multinationaux n'ont généralement pas de filiales nationales constituées en sociétés. Le régime fiscal actuel n'impose généralement que leur revenu national. Par conséquent, l'exonération des revenus d'origine étrangère en sus des impôts étrangers acquittés par un assureur-vie multinational résident constitue une dépense fiscale.

22. Exonération de la retenue fiscale sur les non-résidents pour l'intérêt sur titres à long terme des sociétés: L'intérêt versé aux non-résidents, en toute indépendance, sur des titres émis après le 23 juin 1975 et avant 1983, à échéance d'au moins cinq ans, est exonéré de la retenue fiscale.

23. Exonération de la retenue fiscale sur les non-résidents pour les intérêts sur les dépôts en devises étrangères: L'intérêt versé aux non-résidents sur ces dépôts est exonéré de la retenue fiscale.

24. Réduction de la retenue fiscale pour les sociétés appartenant en partie à des capitaux canadiens: En général, la retenue fiscale sur les dividendes versés aux non-résidents est diminuée de 5 p. cent (p. ex. de 25 à 20 p. cent) s'ils sont distribués par une société résidant au Canada et dont au moins un quart des actions donnant droit de vote appartient à des Canadiens et au moins un quart des administrateurs sont des résidents canadiens.

25. Amortissement accéléré du matériel de lutte contre la pollution (classes 24 et 27): Le coût du matériel acquis pour lutter contre la pollution atmosphérique et aquatique, ou pour la limiter, peut être



De plus, les ristournes ne sont pas versées en application de dispositions contractuelles. Les deux points de vue sont valables. Nous avons inclus ce poste conformément à la définition large du revenu. Le montant indiqué est l'effet, sur les recettes, la déduction des ristournes dans le revenu imposable des sociétés. (Cependant, la déduction des "allocations" relatives aux emprunts n'est pas comprise dans l'estimation.)

16. Taux réduit d'imposition des caisses de crédit et autres coopératives: Les caisses de crédit et coopératives sont imposées essentiellement comme si elles avaient droit à la déduction pour petites entreprises (voir le poste V.G.1). Leur taux d'imposition de base est donc de 15 p. cent, au lieu de 36 p. cent, à concurrence d'un revenu cumulatif de \$750,000. Ce taux réduit s'étend aussi aux caisses de crédit dans le cas des revenus utilisés pour constituer certaines réserves statutaires.

17. Déduction de \$1,000 pour revenus de placements: Pour tenir compte de l'effet de l'inflation sur l'imposition des intérêts, dividendes et gains en capital imposables des particuliers, ces revenus peuvent être déduits à concurrence de \$1,000. Cette disposition constitue une dépense fiscale parce qu'elle est partielle, d'application limitée et non neutre. La partie inutilisée de la déduction est transférable au conjoint.

18. Autres revenus de placements acquis ne figurant pas ailleurs: Les contribuables peuvent, au choix, déclarer certains revenus de placements (p. ex., l'intérêt sur les obligations d'épargne du Canada, les rentes différées et les prêts dont l'intérêt est cumulé sur plus d'une année) selon la comptabilité d'exercice ou de caisse, ce qui permet de différer l'impôt.

19. Compagnies d'assurance-vie - Revenus de placements: Les bénéficiaires d'une assurance-vie, lorsque des prestations leur sont versées, reçoivent généralement une somme supérieure aux primes payées. La différence correspond au rendement réalisé sur les primes lorsqu'elles sont placées par la compagnie. Lorsque, par exemple, une banque place les fonds des déposants et verse des intérêts, ces derniers sont compris dans le revenu déclarable des déposants. Par contre, dans le cas des prestations d'assurance-vie, la partie qui correspond aux revenus de placements acquis n'est pas imposable (sauf pour les titulaires de police qui rachètent celle-ci avant leur décès). Jusqu'en mars 1977, les compagnies d'assurance-vie acquittaient un impôt uniforme de 15 p. cent sur ce revenu (en plus de l'impôt normal des sociétés), en guise d'approximation arbitraire de l'impôt qui aurait été perçu si le revenu de placement avait été attribué aux assurés et imposé à leur niveau. Dans le régime de référence, ces revenus de placements seraient attribués aux assurés à mesure qu'ils sont acquis, pour être inclus dans leur revenu. Le système actuel offre donc une exonération aux contribuables qui investissent dans l'assurance-vie.



et aux fiducies de fonds mutuels et aux sociétés de placement appartenant à des non-résidents (SPAN). Ces sociétés ou fiducies placent habituellement les fonds des actionnaires dans certaines catégories d'avoirs financiers. Elles sont considérées essentiellement comme un "paravent", leurs revenus étant transmis aux propriétaires pour être imposés à leur niveau. Par exemple, sauf dans le cas des SPAN, les gains en capital versés sous forme de dividendes donnent lieu au remboursement de l'impôt de la Partie I payé sur ce revenu, tandis que les bénéficiaires traitent ces dividendes comme des gains en capital. De plus, pour les sociétés de placements hypothécaires, les dividendes versés sont considérés comme des paiements d'intérêt, qui sont donc déductibles. Sauf dans ces deux cas, les dividendes reçus ne sont pas imposables en vertu de la disposition générale applicable aux dividendes entre sociétés. Les SPAN sont passibles d'un impôt forfaitaire de 25 p. cent sur la majeure partie de leurs revenus, cet impôt étant toutefois remboursable lors de la distribution du revenu. Etant donné que les sociétés et les particuliers sont considérés comme des entités fiscales distinctes dans le régime de référence, ces dispositions représentent une dépense fiscale. On ne dispose d'aucune estimation de ce poste à l'heure actuelle.

14.

Taux réduit d'imposition des sociétés de placement: Les sociétés de placement ont droit dans le calcul de leurs impôts à une déduction de 16 2/3 p. cent (25 p. cent avant 1978), qui ramène à 19 1/3 p. cent leur taux effectif d'imposition au niveau fédéral (sauf sur les gains en capital). Elles sont donc imposées moins lourdement qu'elles ne le seraient en vertu du régime de référence. Il s'agit d'une préférence accordée à une certaine catégorie de contribuables.

15.

Déduction des ristournes: Les caisses de crédit et autres coopératives offrent généralement leurs produits ou services à un coût voisin des prix ou des taux d'intérêt du marché. Ensuite, après la fin de l'exercice, tout excédent des recettes sur les dépenses est ristourné aux membres en fonction de leur contribution aux recettes. Ces ristournes sont déductibles dans le calcul de l'impôt des sociétés à payer par les caisses de crédit et autres coopératives. Elles ne sont pas imposables pour les bénéficiaires à condition de se rapporter à des biens et services de consommation (c'est-à-dire à des biens ou à des frais d'intérêt qui n'étaient pas déductibles par le contribuable dans le calcul de son revenu imposable tiré d'une entreprise ou d'un bien). Le cas des ristournes, pour la détermination des dépenses fiscales, n'est pas bien clair. On peut considérer que les ristournes ne représentent qu'une régularisation comptable due à la difficulté de fixer à l'avance des prix exactement égaux aux coûts. Dans cette optique, les dispositions actuelles ne donnent pas lieu à une dépense fiscale, puisque la ristourne est considérée comme un remboursement de paiements excessifs. On pourrait aussi considérer la coopérative comme une entité distincte pour laquelle le paiement de ristournes aux membres, n'ayant pas de signification particulière, ne doit pas être déductible. De ce point de vue, les coopératives et caisses de crédit jouent au fond le même rôle que les établissements de vente au détail ou en gros ou les institutions bancaires, qui sont tous imposables.

- a) Dispositions involontaires: L'impôt sur le gain en capital éventuellement réalisé lors d'une disposition involontaire (p. ex., expropriation ou produit d'une assurance lorsqu'un bien est détruit par le feu), lorsque les fonds sont réinvestis dans un avoir de remplacement dans un délai spécifique, peut, au choix du propriétaire, être différé jusqu'à la date de disposition du bien de remplacement.
- b) Dispositions volontaires: L'impôt sur le gain en capital réalisé à la suite de la disposition volontaire de terrains ou d'immeubles ne servant pas à produire un revenu de location peut être différé si un bien de remplacement est acheté peu après (p. ex. lorsqu'une entreprise déménage).
- c) Transfert à une société pour une contrepartie comprenant des actions: Un contribuable peut vendre un bien à une société moyennant des espèces ou des actions (pas seulement dans le cadre d'une réorganisation). Aucune perte en capital ne peut être réalisée dans une transaction de ce genre, mais les parties peuvent choisir de ne faire apparaître aucun gain en capital.
10. Gains en capital acquis ne figurant pas ailleurs: Ce poste représente le report de l'impôt qui est différé par rapport à la structure de référence, du fait que les gains en capital acquis mais non réalisés ne sont pas incorporés chaque année au revenu. On ne dispose d'aucune estimation pour ce poste, qui risque cependant d'être relativement important.
11. Majoration du dividende et crédit d'impôt pour dividende: Dans une tentative partielle en vue d'intégrer l'impôt sur le revenu des particuliers et celui des sociétés, des dispositions spéciales s'appliquent aux dividendes versés aux particuliers par les sociétés canadiennes. Le contribuable doit d'abord majorer ces dividendes de moitié (du tiers avant 1978). Il peut ensuite réclamer un crédit non remboursable de 37,5 p. cent (25 p. cent avant 1978) du montant réel des dividendes ou de 25 p. cent du montant majoré. La dépense fédérale correspondante est le montant du crédit réclame, moins l'impôt fédéral supplémentaire prélevé sur la majoration.
12. Remboursement de l'impôt de la Partie I sur les revenus de placements des sociétés privées: En vue d'intégrer le régime fiscal des particuliers et des sociétés, une partie de l'impôt direct payé sur les revenus de placements d'une société privée (à l'exclusion des dividendes entre sociétés) est remboursée à l'entreprise quand ces revenus sont distribués aux actionnaires sous forme de dividendes. Les sociétés et les particuliers étant considérés comme des entités fiscales distinctes dans le régime de référence, ces remboursements constituent une dépense fiscale.
13. Régime préférentiel des sociétés de placement et autres sociétés particulières: Le régime actuel accorde des dispositions avantageuses aux sociétés de placement et de placement hypothécaire, aux sociétés



5. Transmission des gains en capital: Les sociétés privées (celles qui ne sont pas cotées à une bourse agréée et ne sont pas contrôlées par une société publique) peuvent distribuer à leurs actionnaires, sous forme d'un dividende spécial non imposable pour ces derniers, la moitié exonérée de tout gain en capital réalisé qui a été reçu (au "compte de dividendes en capital"). Le système de référence considère les sociétés et leurs actionnaires comme des entités distinctes: les gains en capital réalisés par une société seraient donc entièrement imposables pour la société, et toutes les sommes distribuées aux actionnaires devraient être incorporées à leur revenu.
6. Régime préférentiel des dividendes-actions des sociétés publiques: Avant le 31 mars 1977, les dividendes-actions versés par les sociétés publiques étaient inclus (dans la mesure de la hausse correspondante du capital libéré) dans le revenu des bénéficiaires comme des dividendes ordinaires. Depuis cette date, au lieu d'être incorporée aux revenus, la valeur de ces dividendes-actions est considérée comme un gain en capital, lorsqu'elle est réalisée lors d'une vente. Ce régime permet à la fois de différer et de réduire l'impôt sur le revenu par rapport aux dispositions antérieures et au régime de référence.
7. Exonération de \$1000 des gains en capital sur les biens à usage personnel: Les biens à usage personnel (comme les automobiles et les bateaux) ont la particularité d'être utilisés surtout pour le plaisir de leur propriétaire. Les gains ou pertes en capital découlant de la vente de ces biens, dans la mesure où le produit ou le coût est inférieur à \$1,000, n'est pas compris dans le revenu fiscal. Dans le régime de référence, la totalité des gains éventuels serait incorporée au revenu.
8. Exonération de \$200 sur les gains et pertes sur devises étrangères: Certains gains ou pertes sur devises étrangères sont considérés comme des gains ou des pertes en capital, ce qui permet de ne les inclure que pour moitié dans le revenu. De plus, pour les particuliers, les 200 premiers dollars de gains ou de pertes ne sont pas pris en considération. Dans le système de référence, les gains seraient entièrement incorporés au revenu.
9. Report de l'impôt sur les gains en capital permis par diverses dispositions de roulement: Certaines dispositions de roulement constituent une préférence fiscale par rapport au système actuel, car elles permettent l'exonération des gains en capital lors de leur réalisation. Les roulements associés aux fusions et autres réorganisations de sociétés sont considérés comme faisant partie du système de référence. Etant donné que ce dernier incorpore tous les gains acquis à l'assiette fiscale, c'est plutôt dans un but d'information que les dispositions de roulements exposées ci-après ont été identifiées séparément. Autrement, les dépenses fiscales correspondantes auraient été classées à la rubrique Gains en capital acquis ne figurant pas ailleurs (poste 10 ci-après). Voici une brève description de certaines de ces dispositions.



le transport au travail dans des véhicules appartenant à l'employeur. Le coût de ces avantages peut être déduit par l'employeur dans le calcul de son revenu imposable. Dans le régime de référence, leur valeur serait imposable pour l'employé. Il faut noter que beaucoup de ces avantages sont exonérés en raison d'une pratique administrative et non aux termes de dispositions explicites de la Loi de l'impôt sur le revenu.

# ENCOURAGEMENTS GÉNÉRAUX AUX ENTREPRISES ET À L'INVESTISSEMENT

1. Crédit d'impôt à l'investissement ne figurant pas ailleurs: Il s'agit de la dépense fiscale entraînée par le crédit d'impôt de base à l'investissement et qui n'a pas été déjà prise en compte aux rubriques Transports, Agriculture et de la pêche, Secteur des ressources, Expansion régionale, Secteur manufacturier, Recherche et du développement et Petites entreprises.  
(Les postes 2 à 10 ci-après se rapportent tous aux gains et pertes en capital.)

2. Exonération de la moitié des gains en capital: Actuellement, la moitié de la plupart des gains en capital réalisés depuis le début de 1972 (ou "jour de l'évaluation") n'a pas à être incluse dans le revenu fiscal des particuliers ou des sociétés. Dans le système de référence, ces gains seraient entièrement imposables.

3. Exonération des gains en capital acquis avant 1972: Tous les gains en capital réalisés après 1971 mais acquis avant 1972 (ou "jour de l'évaluation") n'ont pas à être inclus dans le revenu fiscal. Dans le régime de référence, ils seraient entièrement imposables.

4. Régime préférentiel des distributions de surplus antérieurs à 1972:

La réforme fiscale de 1972 ayant modifié sensiblement le régime des revenus reçus par les sociétés et distribués aux actionnaires, il fallait mettre en place des dispositions transitoires à l'égard des bénéfices antérieurs à 1972 qui n'avaient pas encore été distribués par les sociétés. Pour l'essentiel, les bénéfices non distribués accumulés entre 1950 et 1971 (à l'exclusion des gains en capital) pouvaient être distribués sous réserve d'un impôt forfaitaire de 15 p. cent. Les dividendes provenant de ces surplus antérieurs à 1972 libérés de l'impôt étaient exonérés pour les actionnaires. Cette mesure se traduisait par une préférence fiscale, dans la mesure où le prélèvement de 15 p. cent était inférieur à l'impôt que les actionnaires auraient normalement dû payer sur les dividendes reçus. Les surplus antérieurs à 1950 donnaient droit à un régime encore plus avantageux, puisqu'ils ne subissaient même pas l'impôt de 15 p. cent. Ce système a été aboli à la fin de 1978; les dispositions préférentielles précédentes ont dans l'ensemble été supprimées, et les sociétés ont été encouragées à distribuer avant la fin de 1978 tous les surplus antérieurs à 1972.

du régime. La cotisation de l'employeur doit être, au moins en partie, liée à la rentabilité de l'entreprise et ne peut dépasser \$3,500 par employé (moins les cotisations éventuelles de l'employeur à un Régime enregistré de pension pour le compte de l'employé) ou 20 p. cent de sa rémunération, la somme la moins élevée étant retenue. Ces RPDB constituent une dépense fiscale puisqu'ils permettent aux particuliers de différer la reconnaissance du revenu et donc, l'impôt. Etant donné que, chez certains employeurs, les RPDB tiennent lieu de caisse de retraite, ce poste pourrait figurer à la rubrique VI.B, Maintien du revenu.

2. Crédit d'impôt à l'emploi: Un programme de crédit d'impôt à l'emploi a été institué à compter de mars 1979. Les employeurs qui créent de nouveaux emplois à plein temps qui durent au moins trois mois et versent au moins le salaire minimum, ont droit à un crédit d'impôt qui est fonction du nombre de nouveaux employés, du nombre d'heures travaillées (à concurrence de 40 heures par semaine pendant douze mois au maximum) et de la région. Le crédit va de \$1.50 à \$2 l'heure selon la région. Le crédit, qui n'est pas remboursable, diminue les frais salariaux déductibles à l'égard de l'employé. Les crédits inutilisés peuvent être reportés pendant cinq ans au maximum. Il s'agit d'une préférence fiscale accordée aux employeurs qui créent certains genres de nouveaux emplois. Une partie de la somme indiquée devrait en principe figurer à la rubrique Expansion régionale (voir le poste V.C.2).

3. Prêts subventionnés: Avant 1979, l'avantage constitué par certains prêts à intérêt faible ou nul accordés à un employé n'était pas, en raison d'une pratique administrative, expressément imposable. A compter de 1979, cet avantage, calculé par rapport à un taux prescrit de 9 p. cent, sera imposable, sauf dans le cas des prêts d'un maximum de \$50,000 accordés pour l'achat d'une maison par suite d'un déménagement ou d'une mutation, les crédits consentis pour acheter des actions de l'employeur et l'exemption forfaitaire de \$500. Dans le régime de référence, l'avantage entraîné par les prêts subventionnés de ce genre devrait être incorporé au revenu (y compris dans la mesure où le taux d'intérêt prescrit de 9 p. cent est inférieur au taux réel du marché).
4. Assurance-vie temporaire collective: Le paiement des primes d'assurance-vie temporaire collective par l'employeur, à concurrence de \$25,000 par employé, représente une dépense déductible par l'employeur mais non un avantage imposable pour l'employé. Ce serait le cas dans le régime de référence.

5. Exonération des autres avantages non monétaires: L'employeur peut offrir à son personnel toute une série d'autres avantages non imposables pour l'employé. Mentionnons l'assurance collective contre la maladie et les accidents, les assurances-santé privées, les rabais sur les produits de l'employeur, les repas subventionnés dans les cafétérias et cantines du personnel, les services scolaires subventionnés pour les familles des employés dans les régions éloignées, les installations de loisir fournies gratuitement ou à un coût modique et



la moitié du gain est incorporée au revenu fiscal et ce, seulement à la revente éventuelle des actions par l'employé. Il s'agit d'une préférence en fonction de la source du revenu.

4. Déduction complète de certaines pertes en capital: En règle générale, les pertes en capital admissibles (la moitié des pertes réalisées) peuvent être déduites par les particuliers de leurs autres revenus à concurrence de \$2,000. Les sociétés n'ont pas droit à cette mesure (voir le poste XII.D.5). Cependant, à compter de 1978, et les particuliers et les sociétés peuvent déduire de tout autre revenu (et pas seulement du revenu tiré de gains en capital) toute perte en capital admissible entraînée par la vente, sans lien de dépendance, d'actions ou de titres de créance de sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC). Bien que la structure générale des dispositions actuelles relatives aux pertes ait été incorporée au système de référence, cette mesure accorde de toute évidence un régime préférentiel aux contribuables qui investissent dans des SPCC, généralement de petites entreprises.

5. Credit d'impôt spécial à l'investissement sur les dépenses de R&D: Comme nous l'avons indiqué, les dépenses de R&D faites après le 16 novembre 1978 par les petites entreprises donnent droit à un crédit d'impôt de 25 p. cent. La valeur de cette partie du crédit correspond aux sommes réclamées par les petites entreprises. (Voir aussi le poste F.3 ci-dessus.)

6. Exonération de taxe de vente pour les petites entreprises: En 1978, les fabricants ayant des ventes totales inférieures à \$50,000 (\$10,000 auparavant) étaient exonérés de la taxe fédérale de vente. Tout le matériel de production acheté par ces entreprises était également exempté. Ces dispositions préférentielles constituent une dépense fiscale puisque, d'après le système de référence, les ventes de tous les articles manufacturés et produits sont taxables. Les estimations sont basées sur le registre des entreprises titulaires d'un permis d'exemption, tenu par Revenu Canada.

7. Exonération de l'aide provinciale aux investissements de risque: Normalement, lorsqu'un contribuable reçoit une aide sous forme de subvention ou de crédit d'impôt pour l'achat d'une action, le coût de cette dernière, pour le calcul de tout gain en capital ultérieur, est diminué du montant de l'aide reçue. La Loi de l'impôt sur le revenu stipule que ce principe ne s'applique pas à l'aide accordée en vertu de programmes provinciaux prescrits d'investissement de risque, ce qui confère à ces derniers un régime fiscal préférentiel. Jusqu'ici, aucun programme provincial n'a été désigné.

## H. MAIN-D'OEUVRE

1. Régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB): Les employeurs peuvent établir à l'intention de leurs employés un régime où les cotisations patronales sont déductibles. Ces sommes sont imposables au niveau des employés, lorsqu'ils reçoivent des prestations



peu importe l'endroit où elles sont situées. L'estimation est basée sur des déductions aux taux de 10 et de 20 p. cent. Les sommes déductibles par les petites entreprises figurent au poste G.5 ci-après.

4. Exonération des sociétés de recherche scientifique à but non lucratif: Ces organismes sont exonérés de l'impôt des sociétés, même s'ils réalisent un revenu normalement imposable.

5. Exonération de taxe de vente pour les appareils scientifiques: Étant donné que les ventes de tous les articles manufacturés et produits sont taxables en vertu du système de référence, l'exonération du matériel scientifique constitue une dépense fiscale. Bien que celle-ci ne puisse être estimée avec exactitude pour le moment, une très forte proportion de cette somme figure déjà dans l'estimation relative au matériel - comme les instruments et appareils de laboratoire ou de recherche scientifique - achetés par les hôpitaux et les établissements d'enseignement (voir les postes VI.A.3 et VII.6).

#### G. PETITES ENTREPRISES

1. Taux réduit d'imposition: Les sociétés privées sous contrôle canadien ont droit à une déduction pour petites entreprises qui ramène de 36 à 15 p. cent le taux fédéral d'imposition de leurs bénéfices. Ce taux réduit s'applique à concurrence de \$150,000 de revenu annuel d'entre-prise active canadienne, avec un plafond de \$750,000 pour le revenu cumulatif non distribué de la société.

2. Report des gains en capitaux sur les transferts de petites entreprises entre générations, à concurrence de \$200,000: La vente ou la donation d'actifs commerciaux à des enfants ou petits-enfants (au décès du contribuable ou avant) donne normalement lieu à des gains en capital imposables en vertu du régime actuel, dans la mesure où leur juste valeur marchande dépasse leur coût de base. Lorsque les actions de certaines petites entreprises constituées en sociétés sont transférées à un enfant ou à un petit-enfant du contribuable après le 25 mai 1978, le gain en capital peut être différé à concurrence de \$200,000 jusqu'à ce que l'entreprise sorte de la famille. Il s'agit d'une double préférence fiscale: le système d'imposition des gains à mesure qu'ils sont réalisés n'est pas respecté, et les dispositions de réalisation supposées du régime actuel ne sont pas appliquées.

3. Régime fiscal préférentiel de certaines options d'achat d'actions: Dans le régime de référence, tout avantage offert aux employés sous forme d'actions émises à un prix inférieur à leur juste valeur marchande est considéré comme imposable, au même titre qu'une rémunération normale. Après le 30 mars 1977, l'exercice de l'option offerte aux employés de sociétés privées sous contrôle canadien (pour la plupart des petites entreprises), d'acheter des actions de la société à un coût inférieur à leur juste valeur marchande, ne donne pas immédiatement lieu à un revenu imposable. Au lieu de cela, la différence est considérée comme un gain en capital de sorte que seule

2. Crédit d'impôt à l'investissement dans le secteur manufacturier: Ce poste représente la dépense fiscale liée au crédit d'impôt à l'investissement dans le secteur manufacturier (compte non tenu de la recherche et du développement, qui fait l'objet du poste V.F.3 ci-après).
3. Amortissement accéléré des actifs de fabrication et de transformation (classe 29): Les machines et le matériel servant à la fabrication et à la transformation et achetés après le mois de mai 1972 peuvent être amortis, pour l'impôt, à concurrence de la moitié du coût la première année et du reste la deuxième année. Cette mesure permet de différer l'impôt.
4. Déduction supplémentaire pour amortissement des navires construits au Canada: Les navires construits et immatriculés au Canada peuvent être amortis au taux de 33 1/3 p. cent en plus du taux habituel. Cet amortissement accéléré permet de différer l'impôt. Cette dépense fiscale aurait pu être classée à la rubrique Transports et communication (IV).
5. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable, en général: Abstraction faite de l'amortissement accéléré mentionné au poste 3 ci-dessus, cet article représente la dépense fiscale restante qu'entraînent les dispositions d'amortissement accéléré du système de DPA, comme nous l'avons indiqué dans les remarques générales précédentes, dans le secteur manufacturier (y compris le poste 4 ci-dessus).

## F. RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT

1. Déduction immédiate des frais de R&D: Les frais courants et les dépenses en capital de R&D peuvent être déduits complètement au cours de l'année où ils sont engagés, bien qu'il s'agisse de dépenses en capital destinées à produire des revenus futurs. Nous avons supposé, dans les estimations, que ces dépenses seraient amorties de 20 p. cent par an dans le régime fiscal de référence.
2. Déduction supplémentaire au titre de la R&D: Depuis 1978, les contribuables ont droit à une déduction supplémentaire de 50 p. cent de leurs dépenses de R&D qui dépassent la moyenne des trois années précédentes. Cette déduction s'ajoute à la déduction intégrale des frais de R&D indiquée au poste 1 ci-dessus. Il s'agit d'une préférence fiscale basée sur une utilisation particulière du revenu.
3. Crédit d'impôt à l'investissement sur les dépenses de R&D: En 1977, le crédit d'impôt à l'investissement a été étendu aux dépenses courantes et en capital de R&D. Les taux du crédit étaient de 10 p. cent dans les provinces de l'Atlantique et en Gaspésie, de 7.5 p. cent dans les autres régions désignées en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional et de 5 p. cent ailleurs. Depuis le 16 novembre 1978, les deux derniers taux ont été portés à 10 p. cent et le plus élevé à 20 p. cent. Un taux de 25 p. cent s'applique aux dépenses de R&D effectuées par les petites entreprises commerciales,

2. Partie du crédit d'impôt à l'emploi: La partie du manque à gagner entraînée par le taux plus élevé du crédit d'impôt à l'emploi dans certaines régions devrait être classée à la rubrique du développement régional (voir le poste V.H.2). On ne dispose pas d'estimations détaillées fiables pour 1979.

D. ECONOMIES D'ENERGIE

1. Exonération de taxe de vente pour les articles économisant l'énergie et les matériaux isolants: La Loi sur la taxe d'accise exonère toute une série de biens économisant l'énergie. Etant donné que, dans le système de référence, les ventes de tous les articles manufacturés et produits sont taxables, cette exonération est considérée comme une dépense fiscale. L'estimation de cette dernière, pour 1976, vise les matériaux isolants (utilisés pour les murs et les toits), l'isolation thermique (utilisée pour les systèmes de chauffage et de ventilation), les fenêtres à vitrage multiple, les contre-portes et les contre-fenêtres à partie à cause de la suppression de l'exemption pour les fenêtres. L'estimation de 1979 est inférieure à celle de 1976, en raison de la suppression de l'exemption pour les fenêtres à vitrage multiple, les contre-portes et les contre-fenêtres après le 16 novembre 1978. Les produits exonérés comprennent aussi, par exemple, les fours solaires et les éoliennes, qui ne figurent pas dans l'estimation mais ont probablement un effet négligable sur les recettes.

2. Amortissement accéléré des machines et matériel économisant l'énergie (classe 34): Le coût en capital des actifs dont l'appartenance à cette classe est certifiée peut être déduit à concurrence de 50 p. cent la première année et du solde la deuxième année. Cet amortissement accéléré permet de différer l'impôt. La valeur approximative de cette mesure a été évaluée à partir des renseignements sur le montant des dépenses certifiées admissibles.

3. Exonération des subventions à l'isolation des résidences en Nouvelle-Ecosse et dans l'Île-du-Prince-Edouard: D'après le système de référence, tous les paiements de transfert reçus par les particuliers font partie du revenu, de façon à ne pas avantager certains contribuables en fonction de l'origine de leur revenu. Depuis décembre 1976 et février 1977, les habitants de l'Île-du-Prince-Edouard et de la Nouvelle-Ecosse, respectivement, sont admissibles à des subventions à l'isolation résidentielle allant jusqu'à \$500. A la différence des subventions applicables dans les autres provinces, ces sommes ne sont pas imposables.

E. SECTEUR MANUFACTURIER

1. Taux réduit d'imposition des bénéfices de fabrication et de transformation: Actuellement, le taux fédéral d'imposition des revenus des sociétés est normalement de 36 p. cent. Un taux réduit de 30 p. cent est prévu pour les bénéfices de fabrication et de transformation. Dans le cas des petites entreprises (voir le poste G.1), le taux de l'impôt fédéral est abaissé de 15 à 10 p. cent.



11. Exonération de l'impôt de succursale pour l'extraction du minéral de fer: Les activités d'extraction du minéral de fer sont exonérées de l'impôt de succursale.
12. Imposition de la production de soufre aux taux du secteur manufacturier: La production de soufre, ne constituant pas une activité de transformation, devrait normalement être imposée au taux fédéral de 36 p. cent du revenu imposable. Cependant, comme elle est assimilée à une activité manufacturière pour les années d'imposition postérieures à 1976, elle a droit au taux fédéral réduit de 30 p. cent applicable aux bénéfices de fabrication et de transformation (voir le poste V.E.1). Les actifs utilisés dans la production de soufre ont aussi droit à l'amortissement accéléré de la classe 29 (voir le poste V.E.3).
13. Crédit d'impôt à l'investissement dans le secteur des ressources: Il s'agit du crédit d'impôt à l'investissement réclamé dans ce secteur.
14. Non-rajustement de la taxe spécifique de vente sur l'essence: La taxe fédérale de vente est généralement établie au taux de 9 p. cent (12 p. cent en 1976) du prix de vente des articles taxables. Un prélèvement proportionnel de ce genre permet aux recettes fiscales de s'accroître en même temps que le prix du produit taxé. En 1977, pour des raisons administratives, la taxe sur l'essence et le carburant diesel est devenu un prélèvement spécifique au litre, de montant variable selon le produit. Depuis, le prix de ces produits a augmenté sans que le taux spécifique de la taxe soit rajusté. Le taux effectif de taxation de ces produits, en proportion de leur prix de vente, a donc diminué. La taxe équivalait maintenant à un droit ad valorem légèrement inférieur à 9 p. cent. Par conséquent, l'essence et le carburant diesel sont avantagés par rapport aux autres produits en ce qui concerne l'application de la taxe de vente. La différence représente la dépense fiscale indiquée. (Voir aussi le poste pour mémoire XII.B. 2.a et 5.).
15. Régime des gains en capital pour les prospecteurs et leurs commanditaires: Les particuliers et leurs commanditaires qui découvrent des ressources peuvent organiser leurs affaires de manière que le revenu produit (la hausse de valeur de l'avoir minier) soit considéré par le fisc comme un gain en capital; la réalisation de ce gain peut être différée, au choix des propriétaires de l'avoir découvert. Cette mesure s'écarte du système fiscal de référence, puisque la moitié du revenu est totalement exonérée et que l'impôt est différé sur l'autre moitié.
- C. EXPANSION REGIONALE
1. Partie du crédit d'impôt à l'investissement: La partie du manque à gagner entraînée par le taux plus élevé de crédit d'impôt à l'investissement dans certaines régions doit être classée à la rubrique du développement régional. Le taux du crédit était uniforme en 1976. En l'absence d'estimations distinctes fiables pour 1979, le montant en question a été inclus dans les divers chiffres sectoriels.

- par le budget du 16 novembre 1978. Les statistiques relatives aux sommes versées par les particuliers à des fonds de forage ont été tirées d'estimations établies par l'industrie. La valeur de la déduction immédiate a été calculée d'après l'hypothèse d'un taux marginal moyen d'imposition de 35 p. cent. (Les investissements des entreprises extérieures au secteur des ressources ne peuvent être évalués actuellement avec une précision suffisante.) De plus, les fonds de forage peuvent être organisés de façon à permettre aux particuliers de se prévaloir d'autres encouragements fiscaux dans le domaine des ressources, comme le super-épuisement. Ainsi, \$100 investis dans un fonds de forage peuvent donner droit à une déduction fiscale de plus de \$100. Dans une certaine mesure, ces avantages supplémentaires sont inclus dans l'estimation du poste 5 ci-dessus.
7. Amortissement accéléré des avoirs miniers (classe 28): Les dépenses consacrées à certains avoirs relatifs à une nouvelle mine ou à un agrandissement important d'une mine existante peuvent être déduites aussi vite que le permet le revenu tiré de la mine nouvelle ou agrandie, ou à raison de 30 p. cent de la valeur résiduelle, la solution la plus favorable au contribuable étant retenue. Les avoirs visés par cette mesure comprennent les bâtiments, les machines et le matériel minier, l'équipement électrique et les infrastructures sociales connexes comme les habitations, les écoles, les routes et les égouts. Cette mesure d'amortissement accéléré permet de différer l'impôt.
8. Déduction pour amortissement supplémentaire sur les navires de forage en mer: Un amortissement fiscal ne dépassant pas 15 p. cent du coût en capital non amorti peut être réclame à l'égard des navires de forage en mer acquis après le 25 mai 1976, en plus de la DPA normale applicable aux navires.
9. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable, en général: Abstraction faite des dispositions d'amortissement accéléré décrite aux postes 7 et 8, cet article représente la dépense fiscale totale entraînée par les DPA accélérées dans le secteur des ressources, comme nous l'avons indiqué de manière générale précédemment.
10. Allocation relative aux ressources et déduction des redevances provinciales pour le projet Synchrude: Le fisc permet de déduire une allocation relative aux ressources à raison de 25 p. cent des bénéfices tirés des ressources (avant déduction des frais d'exploration et de mise en valeur, de l'épuisement gagné et des frais d'intérêt). Cette allocation tient lieu de déductibilité des impôts miniers et redevances prélevés par les provinces. Comme l'indique le texte principal, le cas de l'allocation relative aux ressources et des redevances provinciales, dans le compte de dépenses fiscales, n'est pas clair. Le projet Synchrude, cependant, peut déduire à la fois l'allocation relative aux ressources et les redevances provinciales dans le calcul du revenu imposable. Cette mesure constitue de toute évidence une dépense fiscale. Elle n'a entraîné aucun coût en 1976, ni en 1979 selon les prévisions, puisque le projet n'a pas encore enregistré de revenu imposable, ni versé des redevances (voir aussi les postes pour mémoire XII.C.1 et 2.).



- canadiens est inclus dans les frais de mise en valeur, qui peuvent être amortis au taux de 30 ou de 100 p. cent. Par conséquent, l'amortissement économique, qui est permis dans le régime fiscal de référence, est déjà pris en compte dans le calcul de la dépense fiscale liée à l'amortissement des frais de mise en valeur. La déduction pour épuisement gagné ne peut donc être considérée comme se rapportant à l'épuisement économique. Cette disposition donne une réduction permanente, plutôt qu'un report de l'impôt à payer.
4. Epuisement gagné supplémentaire pour le pétrole lourd et la récupération tertiaire ("épuisement supplémentaire"): Les achats de machines et de matériel, ainsi que d'autres biens, après le 10 avril 1978, qui servent à une récupération supplémentaire, peuvent être cumulés dans un compte distinct d'épuisement gagné à raison de 50 p. cent (au lieu de 33 1/3 p. cent) de leur coût. Un tiers du coût des biens acquis pour l'exploitation des sables bitumineux peut également être ajouté à ce compte. De plus, l'épuisement ainsi gagné peut être déduit à concurrence de la moitié du revenu tiré des ressources, au lieu d'être limité à 25 p. cent. L'épuisement supplémentaire éven- tuellement inutilisé peut être reporté aux années ultérieures. Cette disposition permet un amortissement supplémentaire de 50 p. cent de report de l'impôt à payer.
5. Epuisement gagné supplémentaire pour les forages d'explo-ration  
de pétrole et de gaz dans les régions pionnières ("super-épuisement") : Cette mesure permet l'accumulation d'un troisième genre d'épuisement gagné, à raison de 66 2/3 p. cent des frais admissibles. Ces derniers sont représentés par les forages de prospection de pétrole et de gaz coûtant au moins \$5 millions, dans les régions pionnières et sous-marines du Canada. Ces montants s'ajoutent à l'épuisement gagné normal de 33 1/3 p. cent et à l'amortissement immédiat des frais d'exploration. Cet épuisement supplémentaire peut être déduit entièrement de tout revenu, au lieu d'être limité à 25 p. cent du revenu tiré des ressources. Cette disposition se traduit par une réduction permanente d'impôt. Combinée à l'amortissement accéléré des frais d'exploration (poste 1) et à l'épuisement gagné de 33 1/3 p. cent (poste 3), cette mesure permet la déduction immédiate de jusqu'à 200 p. cent de ces coûts d'exploration dans les régions pionnières. Ces coûts admissibles à la déduction de 66 2/3 p. cent ont été évalués à partir des données réunies par les ministères des Affaires indiennes et du Nord canadien et de l'Energie, Mines et Ressources. La dépense fiscale liée aux déductions réclamées par les particuliers a été calculée en supposant que ces derniers étaient en moyenne dans la tranche d'imposition marginale de 35 p. cent au niveau fédéral.
6. Fonds de forage: Le budget du 25 mai 1976 permettait aux particuliers et aux autres contribuables qui ne sont pas des Corporations exploitant une entreprise principale de déduire intégralement les frais d'explo- ration au Canada de tout autre revenu, autorisant ainsi un report de l'impôt. Cette disposition temporaire, couramment appelée "encoura- gement aux fonds de forage", a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1981



La justification économique de l'épuisement est qu'un avoir minier (par exemple, un terrain précieux surtout pour les ressources qu'il renferme, ou un droit d'exploration ou d'extraction de minéraux) voit sa valeur diminuer à mesure que les ressources en sont extraites. Cette baisse de valeur doit être déduites des recettes, dans le calcul du revenu net. Cependant, le coût d'acquisition d'avoirs miniers

épuisement gagné.

3. Déduction de 33 1/3 p. cent pour épuisement gagné: Les contribuables ayant un revenu tiré des ressources et des investissements connexes ont droit à une déduction spéciale appelée "déduction pour épuisement gagné". Celle-ci est égale à un tiers de certains frais d'exploration et de mise en valeur, augmentés du coût des actifs utilisés dans les nouvelles mines ou le traitement des minerais extraits de mines nouvelles. Les sommes déductibles à ce titre s'accumulent dans un compte spécial d'épuisement gagné, avant d'être déduites chaque année à raison de 25 p. cent des bénéfices tirés des ressources. La partie inutilisée de l'épuisement gagné peut être reportée les années suivantes. Par conséquent, les frais qui peuvent être ajoutés au compte d'épuisement gagné sont amortis 1 1/3 fois, d'abord à titre de frais d'exploration ou de mise en valeur au Canada ou en application du régime de DPA, puis, pour un tiers, au titre de la déduction pour épuisement gagné.

2. Amortissement accéléré des frais de mise en valeur au Canada: En 1976, le taux d'amortissement des frais de mise en valeur au Canada était de 30 p. cent de la valeur résiduelle. À compter du 16 novembre 1978, ce taux a été porté à 100 p. cent pour les mines (y compris les projets d'exploitation des sables bitumineux), tout en restant à 30 p. cent pour les autres activités du secteur des ressources (principalement le pétrole et le gaz). Ces dispositions permettent d'amortir les frais de mise en valeur plus vite pour les besoins de l'impôt que ne l'autoriseraient les principes comptables généralement admis et la durée de vie utile de ces dépenses, telle que la reflètent les états financiers des sociétés. Il en résulte donc un report de l'impôt.

poste 6 ci-dessous.

Les contraintes statistiques empêchent d'élaborer des estimations distinctes pour ce poste. La valeur totale de la dépense fiscale correspondant à cet article et aux deux postes suivants peut cependant être évaluée à partir de l'excédent des frais d'exploration, des frais de mise en valeur et des déductions pour épuisement réclamés dans les déclarations d'impôt des sociétés par rapport au montant correspondant dans leurs comptes, selon les chiffres publiés par Statistique Canada dans Statistique fiscale des sociétés pour 1976. Cet excédent a été multiplié par le taux effectif d'imposition des sociétés pour obtenir la valeur de la dépense fiscale indiquée. Selon cette méthode, cette disposition est considérée comme une déduction plutôt qu'un report d'impôt. La partie temporaire de ces mesures, qui permet la déduction intégrale des frais d'exploration au Canada par tous les contribuables, notamment les particuliers, à l'égard de n'importe quel revenu est généralement appelée "encouragement aux fonds de forage". Une estimation de l'effet de cette mesure sur les recettes est fournie au

Le paiement n'est déclaré que lorsque le bon est encaissé (ce qui avantage les agriculteurs qui n'ont pas choisi la comptabilité de caisse). De même, au choix du contribuable, lorsqu'un élève est obligé de détruire son troupeau (s'il est par exemple atteint de brucellose), les indemnités reçues peuvent être déclarées l'année suivante. Ces mesures, qui s'écarteront de la comptabilité d'exercice, entraînent un report de l'impôt.

## B. SECTEUR DES RESSOURCES

1. Amortissement accéléré des frais d'exploration au Canada: Dans le cas de ces dépenses, la loi établit une distinction entre les corporations exploitant une entreprise principale (CEE) et les autres contribuables. Une CEE est une société dont l'activité principale est l'extraction minière, la production ou le raffinage de produits pétroliers, la transformation de minerais, l'exploitation d'un oléoduc ou gazoduc ou une autre activité prescrite. Les CEE doivent déduire les frais d'exploration au Canada de leur revenu à mesure qu'il est gagné, à concurrence de ce revenu. (Les frais d'exploration inutilisés sont reportés, sans limite de temps.) Les contribuables qui ne sont pas des CEE peuvent déduire les frais non réclamés d'exploration au Canada à raison de 30 p. cent de leur valeur résiduelle ou à concurrence de leur revenu tiré des ressources, le montant le plus élevé étant retenu. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 5 mai 1974. D'autres mesures préférentielles s'appliquent aux frais d'exploration (et de mise en valeur) engagés avant cette date. En outre, à titre temporaire, les frais d'exploration au Canada engagés par les contribuables autres que les CEE et les particuliers entre le 25 mai 1976 et le 31 décembre 1981 peuvent être déduits de tout revenu, à concurrence de 100 p. cent, au cours de l'année.

En principe, l'application des méthodes comptables généralement admises obligerait à faire correspondre les revenus et les dépenses engagées pour gagner ce revenu, bien que dans le cas des frais d'exploration ce principe soit assez difficile à appliquer. L'exploration est une activité risquée et tout tentative particulière (par exemple un forage exploratoire) peut avoir une faible probabilité de production d'un revenu futur. De plus, même si un forage de prospection donne de bons résultats, il est souvent difficile de prévoir la production totale qui en découlera. Par conséquent, le taux de dépréciation réelle des frais d'exploration est difficile à déterminer. Néanmoins, le système fiscal de référence considère les frais d'exploration comme une dépense en capital, amortissable uniquement en rapport avec le revenu produit ultérieurement. Les dispositions fiscales actuelles ne s'approchent pas, ne serait-ce que de loin, de ce système. Elles permettent donc l'amortissement accéléré des frais d'exploration. En outre, cette dépense fiscale bénéficie à un plus grand nombre de contribuables du fait que, pour les entreprises autres que les CEE, les pertes fiscales entraînées par cet amortissement accéléré peuvent être déduites du revenu d'autres sources. Cette dépense fiscale permet de différer l'impôt.



cas pour la plupart des autres contribuables obligés d'utiliser la comptabilité d'exercice. De plus, les créances acquises mais impayées dans l'année ne sont pas imposables.

3. Liberté dans la comptabilisation des stocks: Les agriculteurs qui utilisent la comptabilité de caisse peuvent s'en écarter dans le cas de leur cheptel. En comptabilité de caisse, l'augmentation nette des stocks représente un coût qui est déduit dans le calcul du revenu. Quand le cheptel d'un éleveur augmente d'une année à l'autre, ce coût peut faire apparaître une perte fiscale. Cependant, un montant discrétionnaire peut être ajouté chaque année au revenu, à concurrence de la juste valeur marchande du cheptel existant en fin d'année. Ce montant doit être déduit du revenu l'année suivante. Cette mesure permet aux éleveurs qui augmentent leur troupeau d'éviter la limite de cinq ans sur le report des pertes ou de tirer le meilleur parti possible du calcul de la moyenne du revenu sur cinq ans.

4. Report de l'impôt sur les gains en capital pour les exploitations agricoles familiales transmises entre générations: La vente ou la donation d'actifs d'entreprise aux enfants ou aux petits-enfants (au décès du contribuable ou avant) donne normalement lieu à des gains en capital imposables dans la mesure où leur juste valeur dépasse leur coût de base. Lorsque des exploitations agricoles ou des actions de sociétés agricoles sont transmises d'une génération à l'autre après le 10 avril 1978, l'imposition des gains en capital est différée jusqu'au moment où les biens sortent de la famille. Il s'agit d'une préférence fiscale à deux égards: les gains ne sont pas imposés à mesure qu'ils sont acquis, et les règles actuelles de réalisation supposée ne sont pas appliquées.

5. Amortissements supplémentaires des installations d'entreposage des céréales: Certaines installations d'entreposage des céréales acquises entre le 1<sup>er</sup> août 1972 et le 1<sup>er</sup> août 1974 donnent droit à une DPA supplémentaire, à un taux allant de 14 à 22 p. cent. Ces amortissements s'ajoutent aux déductions normales. Comme nous l'avons indiqué dans les remarques générales précédentes, il s'agit d'une préférence fiscale dans la mesure où l'impôt peut ainsi être différé.
6. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable, en général: Ce poste correspond à la dépense fiscale totale qu'entraînent les amortissements accélérés du régime de DPA, comme nous l'avons indiqué précédemment, dans le secteur de l'agriculture et de la pêche.
7. Credit d'impôt à l'investissement dans l'agriculture et la pêche: Ce poste représente la valeur du crédit d'impôt aux investissements dans le secteur de l'agriculture et de la pêche.

8. Report de l'impôt lors des ventes de céréales ou de la destruction de troupeaux: Le programme de bons à encaissement différé de la Commission canadienne du blé, permet aux agriculteurs de livrer leurs céréales avant la fin de l'année, moyennant un bon encaissable l'année suivante.



1977 et le 1<sup>er</sup> avril 1980 peuvent être amorties au taux de 8 p. cent par an (sur la valeur résiduelle) au lieu de 4 p. cent, taux normal. Les actifs ferroviaires acquis après le 10 avril 1978 et avant 1983 donnent droit à une déduction supplémentaire de 6 p. cent par an pour l'année d'acquisition et les quatre années suivantes. Cette mesure s'applique aux voies et passages à niveau, motrices, matériel roulant, équipement de signalisation et certains autres actifs. Cet amortissement accéléré permet de différer l'impôt. L'amortissement supplémentaire a été estimé à partir des données d'investissements admissibles tirées des séries de Statistique Canada et d'autres sources, comme les rapports des compagnies.

7. Amortissement accéléré des satellites de communications (classe 30): Les satellites inhabités de télécommunications peuvent être amortis au rythme de 40 p. cent de la valeur résiduelle; ce taux supérieur à l'amortissement réel entraîne un report de l'impôt.

8. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable, en général: Il s'agit de la dépense fiscale entraînée par les amortissements accélérés que permet le système de DPA, comme nous l'avons indiqué précédemment, dans le secteur des transports et des communications, compte non tenu du poste 6 ci-dessus.

## V EXPANSION ET SOUTIEN ECONOMIQUES

### A. AGRICULTURE ET PÊCHE

1. Calcul de la moyenne sur cinq ans pour les agriculteurs et pêcheurs: Les agriculteurs et les pêcheurs peuvent, tous les cinq ans, calculer leur revenu moyen par rapport aux cinq années précédentes et déterminer leur impôt comme si leur revenu, chaque année, avait été égal à la moyenne sur cinq ans. Il s'agit d'une préférence fiscale puisque, dans le système de référence, les contribuables doivent payer l'impôt sur le revenu de l'année. La progressivité du barème d'imposition des particuliers rend cette mesure avantageuse pour les pêcheurs et les agriculteurs dont le revenu fluctue. (Ils ont également droit aux dispositions générales d'étalement du revenu, poste XI.1 ci-après.) Cette disposition aurait pu être considérée comme faisant partie de la structure fiscale de référence si, au lieu d'être réservée aux pêcheurs et agriculteurs, elle avait été offerte à tous les contribuables.

2. Comptabilité de caisse: Les agriculteurs et les pêcheurs peuvent choisir la comptabilité de caisse aux fins de l'impôt (sauf à l'égard des actifs amortissables), alors que les autres contribuables doivent généralement adopter la comptabilité d'exercice. En comptabilité de caisse, les gains sont inclus dans le revenu lorsqu'ils sont reçus et les dépenses sont déductibles lorsqu'elles sont effectuées, sans égard à la réalisation du revenu auquel elles se rapportent. Dans le système de référence, le revenu est imposable lorsqu'il est acquis. La comptabilité de caisse permet de différer l'impôt puisque les dépenses effectuées sont déductibles immédiatement, même si le revenu auquel elles se rapportent n'est réalisé qu'ultérieurement. Par exemple, le coût des stocks peut être déduit immédiatement, ce qui n'est pas le

- Si, par contre, les services entraient dans l'assiette de la taxe, dans le régime de référence, les éléments de production tels que le matériel de transport seraient exonérés. La dépense fiscale estimée porte sur: les camions de transport routier ayant un poids brut de 16,000 livres ou plus, les remorques et semi-remorques, les locomotives et le matériel ferroviaire roulant, les bateaux et autres bâtiments achetés ou importés pour servir exclusivement à des activités maritimes, les aéronefs, pièces et matériel admissibles, les véhicules réfrigérés et chariots. Est également comprise l'exonération des pièces et du matériel, au-delà de \$1,000 par unité, destinés à être installés en permanence sur les articles exonérés mentionnés précédemment. Cependant, toutes les pièces et le matériel destinés aux aéronefs achetés ou importés pour servir exclusivement à la prestation de certains services aériens sont exonérés. Ne figure pas dans l'estimation de 1979 et s'ajoute à la disposition, après 1976, l'exonération des autobus ou fourgonnettes équipés spécialement pour le transport des handicapés et des autobus scolaires conçus pour transporter douze passagers ou plus. Il existe une certaine surestimation dans la mesure où le matériel de transport sert à produire d'autres articles manufacturés. Une partie de cette dépense fiscale a été incluse au poste IX.5.
2. Credit d'impôt à l'investissement en matériel de transport: Comme nous l'avons indiqué, à compter de novembre 1978, un crédit d'impôt de 7 p. cent a été institué pour les achats de matériel de transport, y compris les navires, les aéronefs, les camions de transport à longue distance, les autocars et le matériel ferroviaire. Il s'agit d'une préférence fiscale basée sur l'utilisation du revenu.
3. Exonération de l'impôt de succursale pour les compagnies étrangères de transport et de communication: Les sociétés étrangères de transport et de communication échappent à l'impôt de succursale. Il s'agit d'une préférence fiscale, comme nous l'avons indiqué précédemment.
4. Exonération de l'impôt canadien pour les compagnies maritimes et aériennes étrangères: Les sociétés étrangères sont normalement passibles de l'impôt canadien des sociétés sur leurs bénéfices canadiens, si elles ont un établissement permanent dans le pays. Les compagnies aériennes et de navigation étrangères en sont toutefois exonérées.
5. Déductibilité immédiate des frais de main-d'oeuvre engagés dans les travaux d'immobilisation des chemins de fer: Si un contribuable utilise son propre personnel pour construire une immobilisation, le coût total de cette dernière, y compris les frais de main-d'oeuvre, doit généralement être amorti au taux applicable. Ce régime fiscal met les immobilisations construites par une entreprise sur le même pied que les immobilisations construites pour son compte par une autre entreprise. Les sociétés ferroviaires, cependant, sont autorisées à déduire immédiatement le coût de la main-d'oeuvre utilisée pour construire des actifs amortissables.
6. Amortissements supplémentaires des actifs ferroviaires: Les dépenses en voies et en passages à niveau des chemins de fer entre le 31 mars



## II AFFAIRES ETRANGERES

1. Remise d'impôt pour pays en voie de développement: En règle générale, on peut déduire de l'impôt canadien sur le revenu les impôts étrangers dans la mesure où ils ont effectivement été payés. Pour certains pays en voie de développement, le Canada accorde une déduction complète même lorsque les impôts étrangers ont été réduits, à condition que l'allègement fiscal ait été consenti pour promouvoir le développement, et non les exportations.

2. Exonération des allocations spéciales des diplomates et autres fonctionnaires affectés à l'étranger: L'exonération de ces sommes constitue une préférence fiscale en fonction de l'origine du revenu.

## III DEFENSE

- 1, 2. Exonération des prestations d'anciens combattants, des pensions civiles de guerre et autres pensions de service militaire, ainsi que des pensions militaires versées par l'étranger: Ces versements échappent à l'impôt des particuliers. Il s'agit d'une préférence fiscale basée sur l'origine du revenu. Ce poste comprend les pensions canadiennes et les pensions versées par les pays alliés. Dans les Comptes publics, les dépenses correspondantes figurent à la rubrique Santé et Bien-être social. L'estimation est basée sur les sommes versées au titre des divers programmes, selon les Comptes publics et le Budget principal des dépenses.

3. Exonération du revenu des certificats d'épargne de guerre: Ce revenu n'est pas soumis à l'impôt des particuliers. Il s'agit d'une préférence fiscale accordée selon l'origine du revenu.

4. Exonération de taxe de vente sur l'élément Recherche et Développement des achats de la défense: Un décret de remise pris en vertu de la Loi sur l'administration financière exonère de la taxe fédérale de vente la partie du prix de vente des articles manufacturés achetés pour les besoins de la défense qui correspond à la recherche et au développement. Il s'agit d'une dépense fiscale puisque, dans le régime de référence, la valeur de tous les éléments entrant dans la production d'un bien se reflète dans son prix final et entre donc dans l'assiette de la taxe. On ne dispose d'aucune estimation précise pour ce poste, qui devrait cependant entraîner une dépense fiscale relativement importante (entre \$30 et \$100 millions).

5. Exonération de taxe de vente sur les monuments de la défense: Il s'agit d'une dépense fiscale puisque, dans le régime de référence, la vente de tous les articles manufacturés et produits est taxable.

## IV TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

1. Exonération de taxe de vente pour le matériel de transport: Cette mesure constitue une dépense fiscale puisque, dans le régime de référence, toutes les ventes d'articles manufacturés et produits sont taxables. Dans la mesure où ce genre de matériel sert à produire des services exonérés, il devrait être inclus dans l'assiette fiscale.



## POSTES DU TABLEAU 1

## I SERVICES GÉNÉRAUX DU GOUVERNEMENT

## A. SERVICES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

Impôt de succursale: Les sociétés étrangères qui font affaire au Canada peuvent y avoir une succursale, qui ne représente pas une entité juridique distincte, ou une filiale constituée en société. Pour éviter l'effet discriminatoire de la retenue fiscale entre ces deux formes d'exploitation, un impôt de 25 p. cent est prélevé sur les bénéfices après impôt d'une succursale qui ne sont pas réinvestis au Canada, étant donné qu'ils peuvent être rapatriés au siège (situé à l'étranger) au moyen d'un transfert interne à la société. (L'impôt sur le revenu des sociétés est prélevé sur la succursale comme si cette dernière était constituée en société.) L'impôt de succursale de 25 p. cent correspond donc à la retenue fiscale de 25 p. cent sur les dividendes versés par des filiales canadiennes constituées en sociétés à la société-mère étrangère. Pour certains pays avec lequel le Canada a conclu un traité fiscal, par exemple les États-Unis, le taux de la retenue fiscale et de l'impôt de succursale est plus faible. Dans un certain nombre de secteurs, cependant, les entreprises ont été exonérées de l'impôt de succursale, ce qui entraîne une dépense fiscale.

1. Credit d'impôt pour contributions politiques: Les sociétés et les particuliers bénéficient d'un crédit à l'égard des contributions versées aux partis politiques fédéraux. Le crédit est de 75 p. cent sur les 100 premiers dollars de contribution, de 50 p. cent sur la tranche suivante de \$450 et de 33 1/3 p. cent au-dessus. Le maximum déductible est de \$550. Il s'agit d'une préférence fiscale basée sur l'utilisation du revenu.

2. Exonération du revenu pour le cabinet du Gouverneur général: Ce revenu est exonéré de l'impôt des particuliers. Étant donné que, dans le régime de référence, aucun avantage n'est accordé en fonction de l'origine du revenu, cette disposition constitue une dépense fiscale.

3. Exonération de taxe de vente pour les biens achetés par le cabinet du Gouverneur général: Les biens achetés par le cabinet du Gouverneur général sont exonérés de la taxe fédérale de vente. Il en résulte une dépense fiscale, puisque le système de référence n'accorde pas de faveur à des contribuables particuliers.

## B. PROTECTION DES PERSONNES ET DES BIENS

1. Exonération des pensions de la GRC et des indemnités d'accident, d'invalidité ou de décès: Les sommes en question ne sont pas incorporables au revenu fiscal. Il s'agit d'une préférence fiscale fondée sur l'origine du revenu.

2. Exonération de \$300 pour les pompiers volontaires: Les pompiers volontaires peuvent recevoir jusqu'à \$300 d'indemnités qu'ils n'ont pas à déclarer. Il s'agit d'une préférence fiscale fondée sur l'origine du revenu.

entreprises et à l'investissement (poste V.I.1). Les crédits réclamés pour 1979 ont été calculés d'après une estimation des investissements par secteur, compte tenu du changement de taux du crédit et du fait que les crédits non réclamés des années précédentes peuvent être reportés.

Gains en capital: Dans le régime fiscal de référence, les gains en capital sont incorporés au revenu à mesure qu'ils sont acquis. Actuellement, seule la moitié de la plupart de ces gains est incluse dans le revenu et ce, uniquement lorsque le gain est réalisé, c'est-à-dire que le bien est vendu. Il en résulte plusieurs genres de dépenses fiscales. D'abord, certains gains en capital sont totalement exonérés, par exemple les gains réalisés sur une résidence principale ou les effets personnels (automobiles, bateaux et autres biens durables de consommation) vendus pour moins de \$1,000. Ensuite, dans la plupart des cas, la moitié des gains en capital n'est pas incorporée au revenu fiscal. En troisième lieu, même lorsque les gains en capital qui seraient autrement imposables peuvent être convertis en dividendes payables librement d'une société à l'autre. Enfin, dans la mesure où les gains en capital sont acquis mais non réalisés, l'impôt est différé jusqu'au moment de leur réalisation.

Retenue fiscale sur les non-résidents: Les non-résidents qui reçoivent un revenu canadien tiré d'un emploi, d'une entreprise non constituée en société ou d'un gain en capital réalisé payent l'impôt sur le revenu comme s'ils étaient des résidents canadiens, à ceci près que l'on tient compte de leur revenu canadien plutôt que de leur revenu de toute provenance. Cependant, le revenu canadien tiré de biens par des non-résidents (p. ex. loyers ou redevances, dividendes, intérêts, paiements de RER) est soumis à une retenue fiscale forfaitaire de 25 p. cent. (Les frais liés à la production de ce revenu ne sont pas déductibles.)

Pour des raisons pragmatiques, le système de référence est censé comporter la retenue fiscale actuelle au taux forfaitaire de 25 p. cent, ou à tout autre taux spécifié dans les traités fiscaux conclus entre le Canada et l'étranger, par exemple 15 p. cent au lieu de 25 p. cent pour les résidents américains.

La retenue fiscale entraîne des dépenses fiscales dans la mesure où certaines formes de revenus tirés de biens sont unilatéralement exonérées de la retenue fiscale, par exemple les intérêts sur certaines obligations du gouvernement. Il s'agit d'une préférence consentie aux particuliers et aux sociétés étrangères, dans la mesure où leur propre pays ne les impose pas sur leur revenu mondial. À noter que cette dépense fiscale, de même que celle qui est liée à l'impôt de succursale, est présentée au tableau 1 dans la colonne de l'impôt sur le revenu des sociétés, même si en principe elle doit faire l'objet d'une colonne distincte.



nombre d'autres articles de DPA évalués séparément.) En principe, il aurait mieux valu estimer ces dépenses fiscales en appliquant un taux d'intérêt (p. ex., le taux des emprunts du gouvernement à long terme) à la valeur cumulative des impôts différés (soit le taux effectif d'imposition, multiplié par la valeur cumulative des DPA dépassant l'amortissement comptable). Cependant, on ne disposait pas de données suffisamment détaillées pour utiliser cette méthode. A titre d'information, les articles indiqués pour mémoire indiquent la valeur totale des impôts différés, selon les états financiers des sociétés; il faut cependant noter que ces impôts différés sont dus non seulement au régime de DPA, mais aussi à toute une série d'autres dispositions, comme l'amortissement accéléré des frais d'exploration et de mise en valeur des ressources et la déduction des dépenses payées d'avance.

Credit d'impôt à l'investissement: Pour encourager les contribuables à faire des investissements productifs, la Loi de l'impôt sur le revenu offre un crédit déductible des impôts payables autrement. Ce crédit est offert aussi bien aux sociétés qu'aux entreprises non constituées en sociétés passibles de l'impôt des particuliers. Entre le 23 juin 1975, date d'instauration de cette mesure, et le 31 mars 1977, le crédit était de 5 p. cent des investissements en usines, machines et équipement neufs servant à la fabrication et à la transformation, à l'agriculture et à la pêche, à l'exploitation forestière, à l'entreposage des céréales et au secteur des ressources. Le budget du 31 mars 1977 comportait une modulation régionale de ce crédit: 5 p. cent en général, 10 p. cent dans les provinces de l'Atlantique et en Gaspésie et 7.5 p. cent dans les autres régions désignées par le MEER (en application de la Loi sur les subventions au développement régional, soit le reste du Québec à part le corridor Montréal-Hull, le Nord de l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, le Nord de l'Alberta, le Nord de la Colombie-Britannique, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest). En mars 1977, le crédit fut également étendu aux dépenses de recherche et de développement. A compter du 16 novembre 1977, les trois taux du crédit furent portés à 7, 10 et 20 p. cent respectivement, le taux de base de 7 p. cent étant également étendu aux investissements en matériel de transport. Le crédit relatif aux frais de recherche et de développement fut porté à 10 p. cent en général, à 20 p. cent pour les provinces de l'Atlantique et la Gaspésie et à 25 p. cent pour les petites entreprises constituées en sociétés dans tout le Canada. Le crédit peut être imputé à la totalité de l'impôt payable jusqu'à \$15,000, puis à raison de la moitié de cet impôt. Les crédits inutilisés peuvent être reportés pendant cinq ans au maximum. Le crédit d'impôt est considéré comme une dépense fiscale parce qu'il différencie les contribuables selon l'utilisation qu'ils font de leur revenu. Le crédit réclame vient diminuer le coût en capital des actifs pour les DPA.

Le montant des crédits d'impôt pour investissement, par secteur, est indiqué pour 1976 par Statistique Canada dans Statistique fiscale des sociétés. L'avantage qu'il procure aux sociétés, comme nous l'avons indiqué, est inférieur aux sommes réclamées puisque celles-ci diminuent le coût des actifs retenu pour le calcul des DPA. La valeur des dépenses fiscales associées aux crédits a été corrigée en conséquence. Les crédits réclamés dans des secteurs particuliers (comme l'industrie manufacturière et le secteur des ressources) figurent dans des colonnes distinctes, tandis que le reste est indiqué à la rubrique des encouragements généraux aux



reflétées dans les estimations du Tableau 1, en particulier dans la mesure où un plus petit nombre de pertes pourrait être imputé au revenu des autres années.

La troisième grande différence entre les DPA et la dépréciation réelle provient du regroupement des actifs amortissables en diverses catégories, alors que la dépréciation réelle est déterminée individuellement pour chaque actif. Si un bien qui a coûté initialement \$100 s'est déprécié de manière à ne plus valoir que \$50 et qu'il soit vendu pour \$70, la différence de \$20 doit normalement être incorporée au revenu. Cependant, le régime de DPA permet de regrouper ce bien avec beaucoup d'autres dans une certaine classe d'actifs et de réduire du montant de la vente la valeur résiduelle totale de cette catégorie. Par conséquent, les \$20 ne seraient incorporés que graduellement au revenu, à mesure que les déductions seraient réclamées pour cette catégorie d'actifs. Ainsi, la récupération de toute déduction "excessive" pour amortissement est différée bien au delà du délai de vente des actifs. Il y a également report de la reconnaissance des pertes lorsque le bien est vendu pour un montant inférieur à sa valeur résiduelle.

Enfin, les DPA peuvent être supérieures à l'amortissement réel ou comptable du fait que le fisc permet de les déduire au taux de l'année entière, même si les actifs considérés ont été achetés en fin d'exercice.

Les dépenses fiscales associées aux DPA ont été estimées par référence aux amortissements comptables figurant dans les états financiers des contribuables. Nous avons essayé, au Tableau 1, de décomposer la valeur des dépenses fiscales par catégorie fonctionnelle. Cette méthode d'estimation comprend plusieurs étapes. D'abord, on a estimé l'excédent des DPA réclamées en 1976 par rapport aux amortissements comptables de l'année pour trois grandes catégories d'actifs bénéficiant de dispositions avantageuses d'amortissement fiscal: le matériel de fabrication et de transformation (classe 29), les mines nouvelles (classe 28) et le matériel de lutte contre la pollution atmosphérique et aquatique (classes 24 et 27). Ces estimations, établies à partir des séries annuelles publiées par Statistique Canada dans Statistique fiscale des sociétés, ont été élaborées à partir de données historiques par secteur industriel sur le montant des DPA réclamées, afin d'obtenir par déduction les investissements bruts, puis l'amortissement comptable en prenant pour hypothèse un amortissement de 20 p. cent de la valeur résiduelle. L'excédent ainsi estimé, par secteur industriel, a ensuite été soustrait de la différence totale pour chaque secteur en 1976 afin d'obtenir l'excédent résiduel imputable à la générosité globale du système de DPA et aux autres classes incitatives non indiquées séparément. On a ainsi obtenu une série de différences entre les DPA réclamées et l'amortissement comptable en 1976, par catégorie industrielle, pour quatre groupes d'actifs, soit trois classes avantageuses particulières et une catégorie résiduelle. (Ces chiffres sous-évaluent peut-être cette différence du fait que les petites entreprises ont tendance à utiliser les taux de DPA à la fois pour le calcul de l'impôt et leurs propres états financiers.) On a ensuite évalué les dépenses fiscales en supposant que les différences entraînaient une déduction imputée au revenu plutôt qu'un report, en appliquant les taux effectifs d'imposition du revenu des sociétés par secteur en 1976. (L'estimation des dépenses fiscales résiduelles, au poste V.I.26 ne tient pas compte non plus d'un certain

Les dépenses fiscales présentées au Tableau 1 ont généralement été classées dans les catégories fonctionnelles employées dans les Comptes publics du Canada. Bien entendu, tout classement de ce genre soulève un certain nombre d'ambiguïtés lorsqu'un poste est susceptible de relever de plusieurs catégories. Ces cas sont indiqués dans la description.

## POSTES CHOISIS A INCIDENCE GENERALE

Amortissements accélérés: Le régime de déductions pour amortissement (DPA)

permet aux contribuables d'imputer à leur revenu imposable une déduction qui tient compte de l'usure des actifs immobilisés, comme les machines et le matériel, en raison de l'exercice d'une activité productive. Cependant, les DPA calculées pour les besoins de l'impôt s'écarteront sur plusieurs points fondamentaux de la dépréciation économique ou physique réelle. En premier lieu, le taux d'amortissement fiscal des immobilisations est généralement plus élevé que le rythme réel de dépréciation ou le taux utilisé dans les états financiers des sociétés (qui reflète la durée de vie utile des actifs estimée par les entreprises). Cela vaut particulièrement pour les DPA incitatives, comme l'amortissement sur deux ans des machines et du matériel de fabrication. Cet amortissement accéléré entraîne un report de l'impôt. Par exemple, si un actif donne droit à l'amortissement accéléré, le régime de DPA permet, quand le bien est neuf, une déduction plus importante - ce qui diminue le revenu imposable et l'impôt - que si la dépréciation "réelle" avait été déduite. Inversement, quand le bien approchera de la fin de sa durée de vie utile, la quasi-totalité des DPA aura été déjà réclamée, même si la dépréciation réelle continue d'être amortie. Par conséquent, le revenu fiscal est plus élevé les dernières années. Ces dispositions ont donc pour effet de différer l'impôt sur le revenu. Cependant, dans le cas d'une entreprise en croissance qui possède de nombreux actifs, la déduction supérieure qui peut être réclamée sur les biens acquis récemment (du fait que l'entreprise est en essor et que l'amortissement est accéléré) suffit toujours à compenser les DPA plus faibles sur les actifs plus anciens, de sorte que le revenu imposable est constamment moins élevé qu'il ne le serait normalement. Dans ce cas, le report de l'impôt se poursuit indéfiniment et équivaut à une réduction d'impôt. En principe, le report de l'impôt équivaut à un prêt consenti sans intérêt par l'Etat au contribuable. Sa valeur est égale au taux d'intérêt multiplié par le montant du prêt, c'est-à-dire le montant de l'impôt différé.

La deuxième grande différence entre les amortissements réels et les DPA est que les contribuables peuvent déterminer à leur gré le rythme d'utilisation des DPA. Si le contribuable n'a aucun revenu imposable avant DPA, il n'est pas obligé de réclamer cette dernière la même année. Il peut ainsi éviter de faire apparaître une perte fiscale, qui ne peut être reportée pendant plus de cinq ans. L'utilisation des DPA, elle, n'est assortie d'aucun délai. De plus, la valeur de certaines autres dispositions fiscales comme l'allocation relative aux ressources peut être accrue par ce pouvoir discrétionnaire d'utilisation des DPA. En comparaison, le régime fiscal de référence, qui adopte l'amortissement réel, ne donne aucun pouvoir discrétionnaire dans la détermination du revenu net. Les conséquences de cette liberté de choix que laisse le régime de DPA ne sont pas totalement



vêtements et chaussures, les médicaments, les livres techniques, éducatifs et autres, et les journaux et revues. L'assiette de la taxe, dans ces cas, est généralement extrapolée à l'aide des prévisions de dépenses de consommation des Comptes nationaux, par catégorie de produits. Ensuite, pour un autre groupe d'articles, l'assiette théorique de la taxe de vente a été estimée à partir des informations de Statistique Canada sur les ventes des détaillants ou les dépenses des consommateurs, par catégorie de produits. Ces sommes ont été corrigées de la taxe sur les ventes au détail et des marges brutes des détaillants et des grossistes, le cas échéant, pour obtenir l'assiette de la taxe sur les ventes des fabricants. Cette méthode d'estimation a été utilisée pour les combustibles de chauffage domestique et l'électricité, toute une série d'articles utilisés par les handicapés, les appareils de santé, les achats des hôpitaux, sanatoriums, etc., la fabrication de ciment prêt à utiliser, la construction et l'équipement d'installations éducatives, le secteur des services et les rouloottes d'habitation. La projection de l'assiette fiscale a été faite à l'aide des indices des prix de vente de l'industrie et diverses extrapolations de la croissance réelle des ventes ou les prévisions des dépenses de consommation des Comptes nationaux, par catégorie d'articles. Enfin, on dispose du chiffre réel des recettes perçues pour certains articles, notamment: la taxe de vente sur les matériaux de construction, le remboursement de la taxe spéciale d'accise sur l'essence achetée par les utilisateurs commerciaux et la taxe spéciale d'accise sur divers autres produits (comme les bijoux, le tabac et l'alcool). Certaines estimations ont aussi été fournies par d'autres ministères, notamment pour la taxe de Synchronde et de la dépense fiscale relative aux quatre provinces qui ne participent pas à l'entente d'imposition réciproque. Certaines données provenant d'enquêtes externes ont servi à estimer le non-rajustement de la taxe spécifique de vente sur l'essence et le carburant diesel.

Toutes les estimations doivent être considérées comme constituant le milieu de la fourchette des valeurs estimées.

Il a été supposé, pour faire les estimations, que la disposition fiscale considérée était éliminée, toutes choses restant égales par ailleurs. (Les estimations se rapportent donc au régime fiscal actuel plutôt qu'au régime de référence.) En raison des interactions entre les dispositions, l'élimination simultanée de plusieurs dépenses fiscales n'a généralement pas un effet égal à la somme des effets particuliers de chaque disposition. Par exemple, la suppression d'une déduction offerte aux particuliers, ferait passer certains contribuables dans une tranche d'imposition plus élevée, de sorte que l'élimination d'un autre dégrèvement accroîtrait les impôts d'un montant supérieur à celui qu'indique le tableau. Par conséquent, la somme des effets de plusieurs dépenses fiscales doit être considérée comme indiquant un ordre de grandeur général plutôt qu'un manque à gagner précis.

Il est en outre supposé dans les estimations que le contribuable ne modifie pas son comportement lorsqu'une disposition fiscale est éliminée. Il n'est pas tenu compte des conséquences qu'aurait sur les recettes un changement de l'activité économique globale, par suite de l'élimination de dispositions particulières. On ne tient pas compte non plus des dépenses fiscales correspondantes au niveau provincial.



## ANNEXE

### INTRODUCTION

Cette annexe décrit brièvement chacune des dispositions figurant au compte des dépenses fiscales et indique la nature de la préférence fiscale. Lorsqu'une disposition particulière peut être considérée comme une solution parmi plusieurs pour la définition de la structure fiscale de référence, les autres points de vue possibles sont indiqués. Les différents articles de dépenses fiscales sont exposés dans l'ordre du tableau 1. Cependant, avant que la description de chaque poste est précédée d'un exposé général sur les méthodes utilisées pour estimer et classer les dispositions considérées. Un certain nombre d'articles qui apparaissent à plusieurs reprises sont décrits d'abord, en termes généraux.

### REMARQUES GENERALES SUR LA METHODE D'ESTIMATION

Les estimations des dépenses fiscales, dans le domaine de l'impôt sur le revenu, ont été tirées d'un certain nombre de sources. En premier lieu, un grand nombre de préférences fiscales accordées aux particuliers (p. ex., les exemptions pour personnes âgées et d'invalidité, les exemptions de personnes mariées et pour enfants à charge, la déduction de \$1,000 pour revenus de placements et le crédit d'impôt pour dividendes) ont été estimées en simulant l'effet de la disposition étudiée sur un échantillon de déclarations personnelles d'impôt pour 1976. Les chiffres de 1979 ont été obtenus en extrapolant les renseignements relatifs à l'échantillon de 1976 à l'aide de diverses hypothèses d'évolution économique et démographique. Ces estimations sont généralement très fiables. Ensuite, la plupart des estimations relatives à l'impôt des sociétés (p. ex. la valeur des taux réduits d'imposition des petites entreprises et du secteur de la fabrication, l'amortissement accéléré et la déduction pour épuisement) sont fondées sur les données fiscales publiées par Statistique Canada. Certains autres éléments de l'impôt sur le revenu (p. ex., le revenu imputé sur le capital investi dans les maisons occupées par leur propriétaire et les gains en capital sur les résidences principales) ont été évalués à partir de sources autres que les déclarations d'impôt des particuliers et des sociétés. Ces estimations sont entachées d'une plus grande marge d'erreur. Dans nombre de cas, la description des postes s'accompagne d'un exposé de la méthode d'estimation.

En ce qui concerne les impôts indirects, l'ordre de grandeur des dépenses fiscales est généralement basé sur l'estimation du volume des ventes des produits exonérés. Ce volume a été évalué principalement de trois façons. D'abord, dans certains cas, l'assiette de la taxe de vente a été évaluée à partir des données de Statistique Canada sur les ventes d'articles manufacturés, la valeur à l'acquisition des importations et les exportations et réexportations. Cette méthode a été adoptée pour le matériel de transport, les aliments et les boissons non alcooliques, les

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
<b>D. Divers</b>						
1. Déduction des frais de garde d'enfants	35.0	-	-	40.0	-	-
2. Déduction des frais liés à un emploi	250.0	-	-	500.0	-	-
3. Plafond de \$5,000 pour déduction des pertes sur fermes exploitées à titre de passe-temps	50.0	0.2	-	60.0	N	-
4. Exonération des allocations des députés, commissaires et certains fonctionnaires municipaux	N	-	-	N	-	-
5. Plafond de \$2,000 pour déductions des pertes en capital des autres revenus	20.0	-	-	n.d.	-	-
6. Fonds de commerce et déductibilité des frais de publicité	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
7. Non-déductibilité des frais de publicité dans les média étrangers	-	n.d.	-	-	n.d.	-
8. Non-déductibilité du salaire versé au conjoint dans une entreprise constituée	125.0	-	-	150.0	-	-



TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
<b>B. Impôts indirects</b>						
1. Exonération des services	-	-	4,480.0	-	-	4,600.0
2. Autres impôts indirects en sus de la taxe sur ventes des fabricants	-	-	634.0	-	-	435.0
a. essence	-	-	704.0	-	-	800.0
b. tabac	-	-	555.0	-	-	665.0
c. alcool	-	-	37.0	-	-	45.0
d. bijoux	-	-	-	-	-	-
e. voitures lourdes, climatiseurs d'automobiles, avions particuliers, motocyclettes et moteurs de bateaux	-	-	24.0	-	-	26.0
f. transport aérien	-	-	70.0	-	-	90.0
g. divers	-	-	10.0	-	-	11.0
3. Prélèvement à l'exportation du pétrole	-	-	828.0	-	-	377.0
4. Taxe spéciale pour Syncrude	-	-	-	-	-	285.0
5. Remboursement de taxe d'accise spéciale sur l'essence d'usage commercial	-	-	195.0	-	-	150.0
<b>C. Secteur des ressources</b>						
1. Incidences sur recettes de l'allocation de 25 p. cent	-	130.0	-	-	n.d.	-
a. mines	-	475.0	-	-	n.d.	-
b. pétrole, charbon, gaz	-	-	-	-	-	-
2. Incidences sur recettes de la non-déductibilité des redevances provinciales	-	30.0	-	-	n.d.	-
a. mines	-	715.0	-	-	n.d.	-
b. pétrole, charbon, gaz	-	9.0	-	-	n.d.	-
3. Crédit d'impôt à l'exploitation forestière	-	-	-	-	-	-

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects

(Millions de dollars)

## XI. AUTRES PREFERENCES FISCALES

1. Etalement général du revenu des particuliers	155.0	-	-	200.0	-	-
2. Exonération de certaines sociétés fédérales de la Couronne	-	n.d.	-	-	n.d.	-
3. Exonération de diverses entités à but non-lucratif ne figurant pas ailleurs	-	n.d.	-	-	n.d.	-
4. Exonération de taxe de vente pour articles importés dans les bagages des voyageurs	-	-	n.d.	-	-	n.d.
5. Exonération de taxe de vente pour pièces de monnaie	-	-	n.d.	-	-	n.d.

## XII POSTES POUR MEMOIRE

## A. Totaux choisis

1. Valeur totale du crédit d'impôt à l'investissement	40.0	100.0	-	85.0	625.0	-
2. Valeur totale des DPA réclamées en sus de l'amortissement comptable	135.0	910.0	-	175.0	1,250.0	-
3. Montant cumulé des impôts fédéraux sur le revenu des sociétés différées selon les livres	-	8,450.0	-	-	n.d.	-
4. Montant cumulé de l'impôt différé par suite de déductibilité des cotisations aux REP et REER	15,250.0	-	-	20,500.0	-	-
5. Montant cumulé de l'impôt différé en raison de déductibilité des cotisations aux RPC/RRQ	3,150.0	-	-	4,850.0	-	-

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
12. Exonération de taxe de vente pour les antiquités importées	-	-	2.0	-	-	2.0
13. Exonération de taxe de vente pour articles d'amusement et équipement d'expositions et de foires	-	-	n.d.	-	-	n.d.
14. Exonération de taxe de vente pour tricyclettes et bicyclettes	-	-	13.0	-	-	11.0
15. Exonération de taxe de vente pour produits d'artisans, artistes et sculpteurs	-	-	7.0	-	-	7.0
IX. PAIEMENTS DE TRANSFERTS FISCAUX						
1. Abattement pour le Québec	965.0	-	-	825.0	-	-
2. Transferts de domaines fiscaux aux provinces	750.0	170.0	-	3,000.0	270.0	-
3. Exonération de retenue fiscale sur non-résidents pour intérêts sur les dettes des provinces et municipalités	-	160.0	-	-	270.0	-
4. Sociétés provinciales et municipales	-	n.d.	-	-	n.d.	-
5. Exonération de taxe de vente sur une série d'achats municipaux	-	-	-	-	-	-
6. Exonération de taxe de vente pour certains achats des provinces ne participant pas aux accords de taxation réciproque	-	-	100.0	-	-	100.0
X. DETTE PUBLIQUE						
1. Exonération de la retenue fiscale pour les intérêts sur la dette du Gouvernement du Canada	-	20.0	-	-	60.0	-



Catégorie et poste de dépense	TABLEAU 1 (Suite)			
	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	

(Millions de dollars)

4. Contributions au fonds d'échange pédagogique	n.d.	-	-	-
5. Régimes enregistrés d'épargne-éducation (REEE)	n.d.	-	-	-
6. Exonération de taxe de vente pour les matériaux et le matériel de construction achetés par les établissements d'enseignement	-	-	57.0	-
7. Exonération de taxe de vente sur livres techniques, éducatifs etc.	-	-	28.0	-
8. Partie de déduction pour dons de charité et exonération des charités	*	*	-	*

#### VIII CULTURE ET LOISIRS

1. Déductibilité des dons de charité spécifiés et déduction forfaitaire de \$100	320.0	35.0	-	355.0	40.0	-
2. Exonération des oeuvres de charité agréées	-	n.d.	-	-	n.d.	-
3. Amortissement à 100 p. cent des films canadiens	n.d.	*	-	-	n.d.	-
4. Exonération des gains en capital - Loi sur l'importation et l'exportation de biens culturels	n.d.	-	-	-	n.d.	-
5. Partie du report permis par les contrats de rentes à versements invariables (CRVI)	*	-	-	-	*	-
6. Amortissement des oeuvres d'art acquises par des sociétés	*	*	-	-	*	-
7. Exonération des gains de loterie et de jeu	200.0	-	-	300.0	-	-
8. Déduction des résidences du clergé	n.d.	-	-	n.d.	-	-
9. Exonération du revenu de personnes ayant fait voeu de pauvreté	n.d.	-	-	-	n.d.	-
10. Exonération de taxe de vente pour production de journaux et revues	-	-	50.0	-	-	50.0
11. Exemption de taxe de vente sur divers articles religieux et culturels	-	-	n.d.	-	-	-

TABLEAU 1 (suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
2. Exonération du revenu imputé sur le capital investi dans les résidences occupées par les propriétaires	2,900.0	-	-	3,700.0	-	-
3. Régimes enregistrés d'épargne-logement (REEL)	165.0	-	-	115.0	-	-
4. Disposition relative aux immeubles résidentiels à unités multiples (IRUM)	10.0	n.d.	-	10.0	n.d.	-
5. Déductibilité de frais de détention de terrains	-	-	-	-	35.0	-
6. Exonération du revenu des sociétés d'habitation à prix modique pour les vieillards	-	n.d.	-	-	n.d.	-
7. Partie de déduction pour dons de charité	*	*	-	*	*	-
8. Exonération de subvention au contribuable acheteur d'une maison pour la première fois	8.0	-	-	-	-	-
9. Taux réduit de taxe de vente sur les matériaux de construction	-	-	470.0	-	-	395.0
10. Exonération de taxe de vente pour le matériel de construction	-	-	80.0	-	-	80.0
11. Exonération de taxe de vente pour les articles en concurrence avec les travaux de construction faits sur place	-	-	n.d.	-	-	n.d.
12. Exonération de taxe de vente pour le ciment prêt à mélanger	-	-	55.0	-	-	55.0
13. Taux réduit de taxe de vente sur les rouloottes servant d'habitations	-	-	3.5	-	-	-
VII. AIDE A L'EDUCATION						
1. Exonération des bourses à concurrence de \$500	4.0	-	-	6.0	-	-
2. Déduction de \$50 par mois pour les étudiants	39.0	-	-	42.0	-	-
3. Déduction des frais de scolarité	30.0	-	-	41.0	-	-

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
19. Exonération de taxe de vente pour des combustibles de chauffage domestique et l'électricité	-	-	400.0	-	-	400.0
20. Exonération de taxe de vente pour les vêtements et chaussures	-	-	465.0	-	-	440.0
21. Déductibilité des primes de l'Assurance-chômage	215.0	270.0	-	240.0	325.0	-
22. Traitement préférentiel des régimes enregistrés d'assurance-chômage supplémentaire	-	n.d.	-	-	n.d.	-
23. Roulement des gains en capital entre conjoints	n.d.	-	-	n.d.	-	-
C. Assistance sociale						
1. Exonération des prestations sociales mesurées sur les moyens et besoins	N	-	-	N	-	-
2. Exemption de personnes aveugles et handicapées	6.0	-	-	10.0	-	-
3. Exonération de taxe de vente pour les articles fabriqués par les handicapés	-	-	n.d.	-	-	n.d.
D. Indiens et Esquimaux						
1. Exonération du revenu gagné dans les réserves	n.d.	-	-	n.d.	-	-
E. Habitation et rénovation urbaine						
1. Exonération des gains en capital sur les résidences occupées par les propriétaires	2,770.0	-	-	2,500.0	-	-



TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976				Dépenses fiscales 1979			
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés
(Millions de dollars)								
3. Exonération du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation de conjoints	N	-	-	N	-	-	-	-
4. Régime favorable sous forme de Régimes enregistrés de pension (REP) et Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)	1,400.0	-	-	2,000.0	-	-	-	-
5. Report d'impôt permis par contrats de rentes à versements invariables (CRVI)	*	-	-	*	-	-	-	-
6. Régime préférentiels de l'épargne mise dans les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC/RQ)	290.0	-	-	480.0	-	-	-	-
7. Roulement dans un REER	*	-	-	*	-	-	-	-
8. Deducibilité des paiements de soutien	n.d.	-	-	n.d.	-	-	-	-
9. Division du revenu par l'octroi de prêt sans intérêt à un membre de la famille	n.d.	-	-	n.d.	-	-	-	-
10. Exemption pour personne mariée	930.0	-	-	1,355.0	-	-	-	-
11. Exemption à l'égard des enfants entièrement à charge	609.0	-	-	870.0	-	-	-	-
12. Exemption à l'égard des autres personnes à charge	29.0	-	-	36.0	-	-	-	-
13. Crédit d'impôt pour enfants	-	-	-	810.0	-	-	-	-
14. Traitement de préférence pour des indemnités d'accidents du travail	198.0	230.0	-	265.0	300.0	-	-	-
15. Exonération de revenu produit par des indemnités pour blessures personnelles (victimes de Thalidomide incluses)	n.d.	-	-	n.d.	-	-	-	-
16. Exonération de la paye de grève	3.0	-	-	N	-	-	-	-
17. Exonération des prestations de décès à concurrence de \$10,000	n.d.	-	-	n.d.	-	-	-	-
18. Exonération de taxe de vente pour les aliments et boissons non alcooliques	-	-	2,120.0	-	-	2,200.0	-	-

TABLEAU 1 (Suite)	Dépenses fiscales 1976				Dépenses fiscales 1979			
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects		Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	
Catégorie et poste de dépense	(Millions de dollars)							

32. Exonération de taxe de vente sur balances métriques et ensembles de conversion	-	-	N	-	-	-	N	-
33. Report d'impôt permis par contrats de rentes à versements invariables (CRVI)	90.0	-	-	105.0	-	-	-	-
34. Déductibilité des frais payés d'avance	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	-	-
35. Report d'impôt par retenues sur travaux en cours et acomptes	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	-	-
36. Report d'impôt par comptabilité de facturation des professions libérales	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	-	-
37. Exonération de taxe de vente pour carburants et électricité d'usage commercial non manufacturier	-	-	275.0	-	-	-	350.0	-
38. Pertes fiscales entraînées par l'amortissement accéléré d'actifs loués à bail	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	-	-

#### VI. SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

##### A. Santé

1. Déductibilité des frais médicaux	25.0	-	-	32.0	-	-	-	-
2. Partie de déduction pour dons de charité et exonération des organismes de charité inscrits	*	*	-	*	*	*	-	-
3. Exonération de taxe de vente sur médicaments	-	-	95.0	-	-	-	95.0	-
4. Exonération de taxe de vente sur les achats d'hôpitaux, sanatoriums, etc.	-	-	140.0	-	-	-	145.0	-
5. Exonération de taxe de vente sur accessoires médicaux et de santé	-	-	11.0	-	-	11.0	-	-

##### B. Soutien du revenu

1. Déduction de \$1,000 des revenus de pension	78.0	-	-	100.0	-	-	-	-
2. Exemption des personnes âgées	128.0	-	-	185.0	-	-	-	-

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
17. Déduction de \$1,000 de revenu de placement	425.0	-	-	650.0	-	-
18. Autres revenus de placement acquis ne figurant pas ailleurs	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
19. Exonération du revenu de placement des polices d'assurance-vie	n.d.	-	-	n.d.	-	-
20. Report d'impôt au titre de certaines déductions pour réserves pour polices des compagnies d'assurances	-	n.d.	-	-	n.d.	-
21. Exonération du revenu mondial des compagnies d'assurance-vie	-	n.d.	-	-	n.d.	-
22. Exonération de retenue fiscale pour l'intérêt sur titres à long terme des sociétés	-	10.0	-	-	100.0	-
23. Exonération de la retenue fiscale pour l'intérêt sur dépôts en devises étrangères	-	70.0	-	-	95.0	-
24. Réduction de retenue fiscale pour sociétés en partie contrôlées par des Canadiens	-	15.0	-	-	20.0	-
25. Amortissement sur deux ans du matériel de lutte contre la pollution	-	6.3	-	-	10.0	-
26. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable ne figurant pas ailleurs	110.0	145.0	-	150.0	225.0	-
27. Réévaluation de 3 p. cent des stocks	-	-	-	30.0	325.0	-
28. Exonération de l'impôt de succursale pour les banques	-	n.d.	-	-	n.d.	-
29. Réserves excessives pour créances douteuses (principalement institutions financières)	-	n.d.	-	-	n.d.	-
30. Traitement préférentiel pour débiteures à intérêt conditionnel et actions privilégiées à terme	-	40.0	-	-	400.0	-
31. Report d'impôt pour le revenu des filiales étrangères de sociétés canadiennes	-	n.d.	-	-	n.d.	-



TABLEAU 1 (Suite)	Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
		Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
		(Millions de dollars)					

4. Traitement de préférence pour attributions de surplus de sociétés d'avant 1972	n.d.	-	-	n.d.	-	-
5. Passage de gains en capital de corporations privées	n.d.	-	-	n.d.	-	-
6. Traitement de préférence des dividendes-actions de corporations privées	-	-	-	n.d.	-	-
7. Exonération des gains en capital de moins de \$1,000 pour les biens personnels	n.d.	-	-	n.d.	-	-
8. Exonération de \$200 de gains en capital pour transactions de change	n.d.	-	-	n.d.	-	-
9. Report du gain en capital par différentes méthodes de roulement	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
a. dispositions involontaires						
b. dispositions volontaires						
c. transfert à une corporation en échange d'actions ou autres						
10. Gains en capital acquis non inclus ailleurs	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
11. Grossissement du dividende et crédit d'impôt pour les particuliers	170.0	-	-	350.0	-	-
12. Remise d'impôt de la Partie I pour le revenu de placement des sociétés privées	-	56.4	-	-	65.0	-
13. Traitement préférentiel des corporations de placement spéciales et autres	-	n.d.	-	-	n.d.	-
14. Taux d'impôt réduit pour les corporations de placement	-	n.d.	-	-	n.d.	-
15. Déduction des ristournes pour sociétés de crédit et autres coopératives	-	60.4	-	-	70.0	-
16. Taux réduit d'impôt pour sociétés de crédit et autres coopératives	-	n.d.	-	-	n.d.	-

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
4. Compensation totale des pertes en capital pour actions et obligations de sociétés	-	-	-	n.d.	n.d.	-
5. Crédit d'impôt spécial à l'investissement pour engagements de R&D de petites entreprises	-	-	-	-	5.0	-
6. Exonération de taxe de vente pour maximum de \$50,000 de ventes de fabricants (\$10,000 en 1976)	-	-	5.0	-	-	30.0
7. Exonération de l'aide provinciale à l'investissement risque	-	-	-	0.0	0.0	-
H. <u>Population active</u>						
1. Déduction des contributions de l'employeur aux régimes différés de participation aux bénéfices (RPPB)	-	n.d.	-	-	n.d.	-
2. Crédit d'impôt à l'emploi	-	-	-	N	75.0	-
3. Exonération des avantages des employés sous forme de prêts subventionnés (dont prêts domiciliaires dans les limites prescrites)	n.d.	-	-	n.d.	-	-
4. Exonération des primes de l'employeur versées dans des régimes d'assurance-vie groupe à terme jusqu'à \$25,000	n.d.	-	-	n.d.	-	-
5. Exonération des autres avantages non pécuniaires découlant de l'emploi (escomptes aux employés)	n.d.	-	-	n.d.	-	-
I. <u>Incitatives générales à l'entreprise et à l'investissement</u>						
1. Crédit d'impôt à l'investissement non inclus ailleurs	5.0	10.0	-	30.0	100.0	-
2. Exonération de la moitié des gains en capital	170.0	130.0	-	280.0	225.0	-
3. Exonération des gains en capital réalisés avant 1972	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976				Dépenses fiscales 1979			
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects		Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	
(Millions de dollars)								
3. Amortissement en deux ans des actifs de fabrication et de transformation	-	320.0	-	-	-	425.0	-	-
4. Amortissement supplémentaire des vaisseaux de fabrication canadienne	-	*	-	-	-	*	-	-
5. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable en général	-	70.0	-	-	-	100.0	-	-
F. Recherche et Développement								
1. Amortissement immédiat pour la R&D	N	40.0	-	-	N	65.0	-	-
2. Amortissement supplémentaire de 50 p. cent des dépenses augmentées de R&D	-	-	-	-	-	35.0	-	-
3. Crédit d'impôt à l'investissement pour engagements de R&D	-	-	-	-	N	50.0	-	-
4. Exonération des sociétés de recherche scientifique à but non lucratif	-	n.d.	-	-	-	n.d.	-	-
5. Exonération de taxe de vente pour les appareils scientifiques	-	-	n.d.	-	-	-	n.d.	-
G. Petite entreprise								
1. Taux d'impôt réduit	-	738.0	-	-	-	1,000.0	-	-
2. Report à concurrence de \$200,000 de gains en capital sur transferts de petite entreprise entre générations	-	-	-	-	n.d.	-	-	-
3. Imposition de préférence de certaines options d'achat consenties aux employés de corporations privées	-	-	-	-	n.d.	-	-	-



TABLEAU 1 (Suite)

TABLEAU 1 (Suite)		Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
Catégorie et poste de dépense		Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
		(Millions de dollars)					
11. Exonération de l'extraction de minerai de fer de l'impôt de succursale	-		N	-	-	N	-
12. Imposition de la production de soufre aux taux des fabricants	-		-	-	-	n.d.	-
13. Crédit d'impôt à l'investissement dans les ressources	-		50.0	-	-	200.0	-
14. Non ajustement du taux de taxe de vente spécifique pour l'essence	-		-	-	-	-	25.0
15. Imposition des gains en capital des prospecteurs et commanditaires	n.d.		n.d.	-	n.d.	n.d.	-
C. Expansion régionale							
1. Partie du crédit d'impôt à l'investissement	-		-	-	*	*	-
2. Partie du crédit d'impôt à l'emploi	-		-	-	*	*	-
D. Conservation de l'énergie							
1. Exonération de la taxe de vente pour les articles de conservation et les isolants	-		-	20.0	-	-	10.0
2. Amortissement sur deux ans de l'équipement et machinerie de conservation de l'énergie	-		5.0	-	-	5.0	-
3. Exonération pour les octrois d'isolation domiciliaire en Nouvelle-Ecosse et à l'Île-du-Prince Edouard	-		-	-	40.0	-	-
E. Secteur manufacturier							
1. Taux réduit d'impôt sur les bénéfices de sociétés de fabrication et transformation	-		280.0	-	-	400.0	-
2. Crédit d'impôt à l'investissement de fabrication	-		40.0	-	-	225.0	-

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
7. Crédit d'impôt à l'investissement agricole et de la pêche	36.0	0.9	-	50.0	10.0	-
8. Report de revenu sur ventes de grain et destruction de bestiaux	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
B. Secteur des ressources						
1. Amortissement accéléré des dépenses d'exploration canadiennes						
2. Amortissement accéléré des dépenses d'expansion canadiennes						
3. Déduction de 33 1/3 p. cent de l'épuisement gagné	-	300.0	-	-	425.0	-
4. Déduction supplémentaire de l'épuisement gagné sur projets d'huile lourde et de récupération tertiaire	-	-	-	-	n.d.	-
5. Déduction supplémentaire de l'épuisement gagné sur frais d'exploration frontalière de pétrole et de gaz	-	-	-	30.0	70.0	-
6. Fonds de forage	N	-	-	80.0	-	-
7. Amortissement accéléré des actifs miniers	-	52.5	-	-	70.0	-
8. Amortissement supplémentaire des vaisseaux de forage en mer	-	5.0	-	-	5.0	-
9. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable en général	-	165.0	-	-	215.0	-
10. Allocation pour ressources et déduction des redevances provinciales sur Syncrude	-	0.0	-	-	0.0	-

TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
3. Exonération de l'impôt de succursale pour les compagnies étrangères de transport et de communications	-	N	-	-	N	-
4. Exonération de l'impôt canadien pour les compagnies maritimes et aériennes étrangères	-	n.d.	-	-	n.d.	-
5. Déduction immédiate des frais de main-d'oeuvre d'immobilisations de chemins de fer	-	n.d.	-	-	n.d.	-
6. Amortissements supplémentaires des actifs ferroviaires	-	-	-	-	12.0	-
7. Amortissement accéléré des satellites de communications	-	*	-	-	*	-
8. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable, en général	-	140.0	-	-	175.0	-

V. EXPANSION ET SOUTIEN ECONOMIQUESA. Agriculture et pêche

1. Etalement sur cinq ans pour agriculteurs et pêcheurs	5.0	-	-	n.d.	-	-
2. Comptabilité de caisse	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
3. Souplesse de comptabilité des stocks	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
4. Report d'impôt sur gains en capital pour transferts de fermes entre générations	n.d.	-	-	n.d.	-	-
5. Amortissement supplémentaire pour installations d'entreposage de grain	-	*	-	-	*	-
6. Excédent de l'amortissement fiscal sur l'amortissement comptable en général	16.0	1.3	-	21.0	2.0	-



TABLEAU 1 (Suite)

Catégorie et poste de dépense	Dépenses fiscales 1976			Dépenses fiscales 1979		
	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects	Impôts des particuliers	Impôts des sociétés	Impôts indirects
(Millions de dollars)						
<b>II. AFFAIRES ETRANGERES</b>						
1. Remise d'impôt pour pays en voie de développement	-	n.d.	-	-	n.d.	-
2. Exonération des allocations spéciales des diplomates et autres fonctionnaires affectés à l'étranger	n.d.	-	-	n.d.	-	-
<b>III. DEFENSE</b>						
1. Exonération des prestations d'anciens combattants, pensions civiles de guerre et autres pensions de service militaire	60.0	-	-	75.0	-	-
2. Exonération des pensions militaires versées par l'étranger	N	-	-	N	-	-
3. Exonération du revenu des certificats d'épargne de guerre	N	-	-	N	-	-
4. Exonération de taxe de vente sur l'élément Recherche et Développement	-	-	n.d.	-	-	n.d.
5. Exonération de taxe de vente sur les monuments de la Défense	-	-	N	-	-	N
<b>IV. TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS</b>						
1. Exonération de taxe de vente pour le matériel de transport	-	-	175.0	-	-	170.0
2. Credit d'impôt à l'investissement en matériel de transport	-	-	-	-	30.0	-

TABEAU 1

VALEUR DES DEPENSES FISCALES DU GOUVERNEMENT DU CANADA PAR CATEGORIE, 1976 ET 1979

<u>Categorie et poste de dépense</u>	<u>1976</u>			<u>1979</u>		
	<u>Impôts des particuliers</u>	<u>Impôts des sociétés</u>	<u>Impôts indirects</u>	<u>Impôts des particuliers</u>	<u>Impôts des sociétés</u>	<u>Impôts indirects</u>
<u>(Millions de dollars)</u>						

I. SERVICES GENERAUX DU GOUVERNEMENT

A. Legislation et administration

1. Crédit d'impôt pour dons politiques	2.4	0.5	-	n.d.	n.d.	-
2. Exonération du revenu pour le cabinet du Gouverneur général	N	-	-	N	-	-
3. Exonération de taxe de vente pour les biens achetés par le cabinet du Gouverneur général	-	-	N	-	-	N

B. Protection des personnes et de la propriété

1. Exonération des pensions ou des indemnités d'accident, d'invalidité ou de décès	0.1	-	-	0.1	-	-
2. Exonération de \$300 pour les pompiers volontaires	1.5	-	-	2.0	-	-

Symboles: n.d.: Estimations non disponibles.

- : Sans objet.

N : Estimations non disponibles; incidence négligeable sur les recettes (moins de \$5 millions).

\* : Valeur comprise ailleurs.

NOTE: Les postes de ce tableau sont décrits individuellement à l'Annexe, à partir de la page 54.

Le régime fiscal canadien comporte un nombre appréciable de dispositions qui accordent un traitement préférentiel à certains groupes de contribuables ou à certains genres d'activités. Ces dispositions, qui constituent souvent une solution de rechange à des dépenses directes, sont appelées pour cette raison dépenses fiscales. Nous nous sommes efforcés principalement, dans ce document, d'étudier la façon dont les dépenses fiscales sont déterminées et de présenter une liste de dépenses fiscales fédérales dans les domaines de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le bénéfice des sociétés et des impôts indirects.

La présentation de ce compte des dépenses fiscales, comme partiellement une lacune dans les informations disponibles sur la portée et la nature des activités de l'Etat. Elle ne vise pas à évaluer leur validité ni leur efficacité. Le but recherché est plutôt de fournir des renseignements plus complets sur lesquels des évaluations de ce genre pourraient s'appuyer.

La détermination des dispositions qui entraînent une dépense fiscale n'est pas chose facile. Dans cette analyse, nous avons d'abord défini un certain nombre de critères permettant de cerner les dépenses fiscales de façon raisonnablement systématique et logique. Néanmoins, des ambiguïtés importantes sont inévitables. Dans ces cas, nous avons eu tendance à adopter une optique large plutôt que restrictive, en supposant que le lecteur pourrait ensuite choisir ou rejeter des postes particuliers, à son choix.

L'étude du Tableau I révèle que les dépenses fiscales sont nombreuses, souvent importantes en valeur, et en croissance rapide dans certains domaines. Cependant, les estimations quantitatives doivent être maniées avec prudence. En particulier, on ne peut additionner tout simplement la valeur des différents postes pour connaître leur effet global sur les recettes. Bien souvent, les dépenses fiscales agissent les unes sur les autres, de sorte qu'une simple addition de ce genre risque de donner des résultats trompeurs.

Bien que pour certains, ce compte des dépenses fiscales puisse être un catalogue des lacunes ou des faiblesses du régime fiscal, il importe de souligner que ces dépenses constituent un élément légitime du système d'impôt. Lorsqu'on institue une dépense fiscale, on veut souvent obliger le contribuable à réorganiser ses affaires de manière à en profiter au maximum. Dans toute une série de cas, le régime fiscal, par opposition au programme de dépenses directes, peut se révéler le plus efficace pour réaliser les objectifs de l'Etat.

Cette étude des dépenses fiscales aura répondu à son but principal si elle jette un éclairage nouveau sur les effets et l'ampleur des mesures fiscales du gouvernement, et permet un débat public mieux informé sur la façon dont le gouvernement peut utiliser efficacement des ressources fiscales limitées pour atteindre ses objectifs.



(vi) Pénalités fiscales: Dans certains domaines où l'on souhaite limiter une activité particulière, une interdiction pure et simple peut être trop sévère, tandis que l'octroi d'un permis, ou le rationnement, risque d'être peu pratique. Dans ces cas, une pénalité fiscale constitue parfois le moyen le plus efficace de réglementation.

permet pas de déterminer plus fréquemment, ni de prévoir l'admissibilité aux avantages. Par contre, les programmes de dépenses peuvent être conçus en fonction d'une gamme plus vaste de besoins. Cependant, dans les cas où le régime fiscal se prête bien à la transmission des avantages, il peut être moins coûteux de se servir des mécanismes fiscaux existants que de mettre en place un niveau système administratif pour transmettre certains avantages.

(ii)

Admissibilité: Le régime fiscal repose sur l'auto-établissement des cotisations. Par conséquent, l'adoption de critères d'admissibilité très complexes, pour un programme de dépenses fiscales, risque de donner beaucoup de travail au contribuable qui est censé en bénéficier. Ainsi, les programmes qui visent des catégories très particulières ou difficiles à définir ne se prêtent généralement pas à des dépenses fiscales. Par contre, ces dernières se prêtent bien aux initiatives destinées à bénéficier à des groupes bien définis, ou lorsque les renseignements permettent de déterminer l'admissibilité se rapportent au revenu, à la situation démographique ou à d'autres éléments faciles à réunir dans une déclaration d'impôt.

(iii)

Possibilités de contrôle: Les programmes de dépenses sont généralement assortis de plafonds. Il se peut donc que certaines personnes admissibles ne puissent recevoir des avantages si tous les fonds disponibles ont déjà été utilisés. Par contre, tous les contribuables qui ont droit à une disposition fiscale donnée peuvent en bénéficier, quelque soit le coût total. Ce n'est qu'à posteriori que le manque à gagner entraîné par un programme de dépenses fiscales peut être déterminé et éventuellement modifié. Ainsi, les avantages dont le coût est très incertain ne se prêtent peut-être pas à une transmission par l'intermédiaire du régime fiscal.

(iv)

Codification: Les dispositions de dépenses fiscales doivent être formulées de manière très précise. Il faut indiquer sans aucune ambiguïté les contribuables qui y ont droit, et dans quelles circonstances. Si le contribuable et Revenu Canada ne sont pas d'accord sur l'admissibilité à un avantage, le dernier mot revient à l'interprétation judiciaire de la loi considérée. Par contre, les administrateurs des programmes de dépenses ont souvent une certaine latitude pour juger des personnes admissibles; habituellement, ces programmes sont régis par des dispositions législatives plus générales. Par conséquent, les programmes qui se prêtent bien à une codification conviennent mieux à des dépenses fiscales.

(v)

Taux d'utilisation: Le régime fiscal ayant une très large application et touchant presque tout le monde dans l'économie, le versement d'avantages sous forme de dépenses fiscales ne fait l'objet d'aucune stigmatisation. Par conséquent, le taux d'utilisation de certains avantages est plus élevé s'ils sont transmis sous forme de dépenses fiscales plutôt que de dépenses directes. Dans le cas, par exemple, d'une exemption de la taxe de vente, le taux d'utilisation est automatiquement de 100 p. cent.

## V CONSIDERATIONS A ENVISAGER A DES FINS D'ORIENTATION

Il est évident que les dépenses fiscales peuvent remplacer, quoique de manière imparfaite, les dépenses directes. Elles ont de plus augmenté plus vite que ces dernières, dans un certain nombre de domaines, ces dernières années. Les deux catégories de dépenses entraînent soit une hausse du déficit budgétaire, soit des réductions de programmes, ou une majoration générale des impôts pour les financer. Il apparaît aussi que les dépenses fiscales servent à réaliser des objectifs d'orientation importants dans toute une série de domaines, notamment ceux de la santé et du bien-être social et du développement et du soutien économiques.

La croissance récente des dépenses fiscales peut être mise en rapport avec la façon dont les questions fiscales sont généralement perçues. En période de restriction, les indicateurs qui servent généralement à mesurer l'effet des mesures restrictives sont la croissance des dépenses publiques et celle des emplois dans la fonction publique. Etant donné que les dépenses fiscales peuvent souvent remplacer les dépenses directes, il se peut que l'on ait eu tendance à recourir davantage à de nouvelles dispositions de dépenses fiscales pour atteindre des objectifs publics importants. Cette solution évite de dépasser les plafonds des dépenses. Cependant, le financement des dépenses fiscales nouvelles ou accrues entraîne soit une aggravation du déficit, soit des réductions de programmes ou un niveau général d'imposition plus élevé.

Un rôle a aussi peut-être été joué par l'idée qu'une diminution générale de la taille ou du rythme de croissance du secteur public était souhaitable afin de rétablir des encouragements et de redonner à l'économie de marché une plus grande place. Cependant, il se peut que, dans cette optique, on ait fait aucune distinction entre un abaissement général du niveau d'imposition et une réduction sélective de l'impôt prenant la forme d'une hausse des dépenses fiscales. Bien qu'un abaissement général de l'impôt donne effectivement une plus grande place au secteur privé, une réduction fiscale spécifique, sous forme d'une dépense fiscale nouvelle ou accrue, intensifie habituellement l'intervention de l'Etat dans l'économie.

Ces considérations contribuent peut-être à expliquer la croissance récente des dépenses fiscales. Nous ne voulons pas dire que leur augmentation ait été forcément nuisible. Tout dépendant des situations particulières, les dépenses fiscales peuvent être plus ou moins efficaces que les dépenses directes pour réaliser d'importants objectifs d'orientation. Voici un certain nombre de considérations qui influent sur la validité respective des programmes de dépenses directes et des dispositions de dépenses fiscales.

- (i) Transmission: Le régime fiscal se prête surtout à la transmission et à la détermination annuelle des avantages, d'après les caractéristiques du contribuable au cours de l'année écoulée. Il ne



provinciales qui ont entraîné un remplacement des dépenses directes par des transferts fiscaux au titre de divers programmes à frais partagés. La hausse observée dans le domaine du développement et du soutien économiques reflète les décisions prises ces dernières années pour stimuler l'économie et améliorer les conditions de croissance des entreprises.

Enfin, il convient de noter que les modifications fiscales intervenues de 1976 à 1979 ont influé sur le montant d'un certain nombre de dépenses fiscales. La récente réduction de la taxe fédérale de vente, en raison de son caractère général, n'est pas considérée comme une dépense fiscale. Simultanément, elle a pour effet de réduire de 12 à 9 p. cent le taux effectif et le taux de référence de cette taxe. Cela a pour effet de diminuer la valeur des préférences fiscales existant dans ce domaine. Par exemple, le taux préférentiel de la taxe de vente pour les matériaux de construction, qui sont actuellement taxés à 5 p. cent a été abaissé de 7 points pour passer à 4 p. cent. Ce phénomène est particulièrement évident dans le domaine de la santé et du bien-être social, en raison du nombre et de la valeur des dépenses fiscales qui y sont occasionnées par diverses exemptions de la taxe de vente. La même situation a été observée en 1977 pour les dépenses fiscales relatives à l'impôt des particuliers, en raison de l'abattement de points supplémentaires d'impôt en faveur des provinces, qui a diminué les taux de l'impôt fédéral des particuliers.

(iv) Un grand nombre d'estimations ont un caractère très provisoire, ce qui les expose donc à une marge d'erreur importante. Cela vaut particulièrement pour les estimations des dépenses fiscales dans le secteur des sociétés. En raison des contraintes de ressources et des notations de données, il a été impossible de fournir une estimation pour plusieurs encouragements importants offerts aux entreprises, ainsi que de stimuler d'autres mesures avec une précision convenable. De plus, l'instabilité de la conjoncture économique, notamment des bénéfices réalisés, empêche de prévoir avec précision l'impact de nombreuses dispositions qui ont un caractère très spécifique.

Le tableau ne présente aucun total partiel ou général, pour les raisons exposées précédemment. En particulier, (i) l'effet de l'élimination simultanée de deux dépenses fiscales sur les recettes n'est généralement pas égal à la somme de leurs effets respectifs; (ii) l'estimation de certains postes des dépenses fiscales n'est pas encore disponible, de sorte que les chiffres totaux dont ces postes sont exclus pourraient être trompeurs; (iii) les conséquences financières effectives ou probables dépendent beaucoup du comportement du contribuable; (iv) les incertitudes qui entachent l'importance des divers postes pourraient être encore plus grandes lorsque l'on compare divers totaux partiels ou généraux (par exemple, si toutes les estimations qui les constituent sont faussées dans le même sens).

Lorsque l'on considère la valeur d'un poste particulier des dépenses fiscales, il faut se rendre compte que, pour le contribuable, un dollar d'avantage fiscal vaut souvent nettement plus qu'un dollar de dépense directe équivalente. Cela tient à ce que, alors que toutes les dépenses fiscales augmentent directement le revenu après impôt du contribuable à raison du manque à gagner correspondant, les subventions de l'Etat sont généralement imposables au niveau des bénéficiaires. Par conséquent, un dollar de préférence fiscale peut valoir, pour le contribuable, entre une fois et deux fois un dollar de dépense directe. (Par exemple, pour une famille payant 33 1/3 p. cent d'impôt, le crédit d'impôt pour enfant de \$200 équivalait, après impôt, à une allocation familiale imposable de \$300.) De même, bien que les chiffres indiquent la valeur des diverses dépenses fiscales pour le gouvernement fédéral, il s'y ajoute généralement une dépense fiscale provinciale dans le cas de l'impôt des particuliers et de l'impôt des sociétés.

Malgré ces réserves, il est clair que les dépenses fiscales sont importantes. Elles sont d'abord nombreuses; dans nombre de cas, le manque à gagner qu'elles entraînent est considérable; dans certains domaines fonctionnels, les sommes en jeu sont comparables ou supérieures aux dépenses directes qui y correspondent.

Il semble aussi que l'importance de beaucoup de dépenses fiscales a augmenté. Cela est attribuable en partie à la croissance démographique et à la croissance du revenu par habitant, ainsi qu'à l'extension et à l'amélioration des dispositions. De plus, un certain nombre de nouvelles dépenses fiscales ont été instituées ces dernières années. La majorité de ces changements discretionnaires ont été observés dans le domaine du soutien et du développement économiques et dans celui des transferts fiscaux. Dans ce dernier cas, la croissance s'explique directement par de nouvelles ententes fédérales-

Le Tableau 1 présente des estimations chiffrées des dépenses fiscales fédérales en 1976 et en 1979 au titre de l'impôt des particuliers, de l'impôt des sociétés et de la fiscalité indirecte. Les postes de dépenses fiscales ont été regroupés dans l'ensemble à l'aide des catégories fonctionnelles utilisées dans les Comptes publics du Canada. L'Annexe décrit en particulier chaque article du Tableau 1. Avant d'étudier les sommes en jeu, il convient de formuler un certain nombre de mises en garde.

(i) On a évalué le manque à gagner entraîné par chaque disposition en supposant que seule celle-ci était éliminée, toutes les autres mesures restant en place. (Le manque à gagner est donc mesuré dans le contexte du système actuel plutôt que du régime fiscal de référence.) On ne peut obtenir des sommes globales en ajoutant simplement le manque à gagner entraîné par les divers postes. Cette addition mécanique peut ne pas tenir compte de l'interaction existant entre différentes mesures fiscales préférentielles. Par exemple, l'élimination de deux déductions (la déduction de \$1,000 pour les revenus de placement et la déduction relative aux REEL) ferait passer beaucoup de contribuables dans une tranche plus élevée d'imposition que si l'on éliminait qu'une seule déduction; l'effet combiné de cette double élimination serait donc supérieur à la somme des deux effets. Le même phénomène se produit dans le cas de l'impôt des sociétés, lorsque l'élimination d'une déduction rend imposables certaines entreprises qui auparavant enregistraient une perte fiscale.

(ii) Certains des articles qui n'ont pas été chiffrés ont une valeur non négligeable. Par exemple, l'avantage fiscal consenti sous forme de non-imposition de divers avantages sociaux des employés ne peut être évalué quantitativement à l'heure actuelle; il est cependant vraisemblable qu'il est de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars par an.

(iii) On suppose que le contribuable ne modifie pas ce comportement si on supprime une disposition qui occasionne une dépense fiscale. En général, cela inciterait le contribuable à réorganiser ses affaires de manière à pâtir au minimum de ce changement; il en résulterait donc une hausse de recettes moins forte que ne l'indiquent les estimations données ici. De même, les estimations de recettes ne tiennent pas compte de l'effet de l'élimination des dispositions de ce genre sur le niveau global d'activité économique et de leur rétroaction sur les recettes fédérales. (Évidemment, les données de dépenses directes des Comptes publics ne tiennent pas compte non plus de ces effets de rétroaction.)



dépense fiscale. Mentionnons notamment l'exemption des produits alimentaires, des vêtements, des médicaments, des combustibles de chauffage, du matériel de transport et de construction, ainsi que de divers autres produits. L'imposition de la taxe à un taux réduit sur les matériaux de construction donne également lieu à une dépense fiscale. (16)

Le maintien de la taxe à 12 p. cent pour l'alcool et le tabac, alors que son taux général a été abaissé à 9 p. cent, peut être considéré comme une dépense fiscale négative. Cependant, cette situation amène à s'interroger sur le traitement des taxes spéciales d'accise sur l'alcool, le tabac, l'essence destinée aux usages personnels, les bijoux et d'autres articles, dans la structure de référence de la fiscalité indirecte. Il s'agit dans chaque cas de taxes distinctes, qui ne comportent pas d'assiette commune. Etant donné la nature très spécifique de ces taxes, on pourrait considérer chacune d'entre elles comme un impôt distinct qui ne donne pas lieu à une dépense fiscale. Par contre, si l'on envisage l'ensemble de la fiscalité indirecte, ces prélèvements spéciaux sont de toute évidence et à dessein des mesures depourvues de neutralité. Elles apparaissent comme des pénalités ou des dépenses fiscales négatives. Dans certains cas, par exemple pour encourager les économies d'énergie, ces taxes spéciales complètent les dépenses fiscales que comportent d'autres aspects du régime d'impôt. Les deux options sont valables; dans un souci d'exhaustivité, les recettes fournies par ces taxes seront inscrites pour mémoire comme des articles distincts, dans un but d'information.

(16) Une approche plus logique, dans l'industrie de la construction, consisterait à prendre pour assiette fiscale le prix de vente de l'unité de logement établi par le manufacturier. L'assiette fiscale actuelle ne tient pas compte du prix de la main-d'œuvre et du bénéfice dans le prix de vente. On peut donc prétendre que la valeur véritable des dépenses fiscales dans ce secteur est bien supérieure à celle que présente le Tableau 1.

L'exposé qui suit se limite aux taxes sur les ventes et aux taxes d'accise, sans tenir compte des préférences fiscales que comportent les droits de douane.

Comme dans le cas des impôts directs, on suppose qu'un régime de référence de fiscalité indirecte n'accorde aucune préférence à un contribuable quelconque en fonction de son profil de consommation.

Certains, étant d'avis que le revenu est la seule base appropriée d'imposition, pourraient remettre en question l'existence même des impôts indirects dans le régime fiscal de référence. Pour les besoins de ce document, nous supposons que l'existence des impôts indirects fait partie du régime fiscal de référence de manière que l'analyse soit utile. Dans l'hypothèse contraire, l'ensemble des recettes fiscales indirectes actuelles serait considéré comme comportant un grand nombre de dépenses fiscales négatives, applicables à divers articles. Même si une énumération de ces mesures fournissait des renseignements intéressants sur l'assiette fiscale actuelle, cette analyse ne nous renseignerait pas beaucoup sur les subventions perçues que comporte cette assiette par suite de taux préférentiels d'imposition et d'exemptions, entre autres éléments.

Les principales questions que pose la définition d'une structure de référence, dans le cas des impôts indirects, visent la portée de ces derniers et le stade (fabrication, vente en gros ou vente en détail) auquel les taxes sont imposées. Le principal impôt indirect du gouvernement fédéral est évidemment la taxe sur les ventes des fabricants. Dans l'application la plus vaste possible, cette taxe s'appliquerait à la consommation "finale" de tous les articles manufacturés ou produits (c'est-à-dire aux ventes d'articles manufacturés ou produits aux grossistes, aux détaillants et aux consommateurs individuels, mais non aux ventes de ces articles aux manufacturiers ou aux producteurs d'autres articles taxables). Les dépenses de consommation au titre des services (p. ex., services hospitaliers et médicaux, dépenses de loisirs, de coiffeurs ou de nettoyage de vêtements) échapperaient à l'impôt. C'est la base que nous retiendrons pour la structure fiscale de référence. Une taxe de ce genre n'est évidemment pas neutre, puisqu'elle avantage la consommation et la production de services, par opposition à celle de produits tangibles. Bien que cette absence de neutralité apparaisse comme faisant partie de la structure de référence afin de garder un certain rapport avec la réalité actuelle, des informations sont données sur le manque à gagner occasionné au fisc fédéral par la non-imposition des dépenses de consommation relatives aux services.

Sous sa forme actuelle, la taxe s'applique au prix de vente du manufacturier. On nous a reproché à ce stade d'imposition de ne pas être équitables, du fait que l'écart entre le prix du manufacturier et le prix de détail varie d'un article à l'autre. Par conséquent, le taux effectif de taxation, en proportion du prix de vente final, diffère selon les articles. Pour que cet impôt soit neutre, il faudrait qu'il soit prélevé au niveau du détail. Tout en reconnaissant la validité de cet argument, nous supposons que, dans le régime de référence, la taxe est prélevée au stade de la fabrication, afin de ne pas trop nous éloigner du système actuel.

D'après cette définition de l'assiette fiscale, l'exemption de taxe de vente dont bénéficient divers articles manufacturés se traduit par une



Dans ce cas aussi, il faut établir une structure fiscale de référence, par rapport à laquelle les écarts sont considérés comme des dépenses fiscales.

#### D. IMPOTS INDIRECTS

En premier lieu, des redevances provinciales peuvent être considérées comme, au fond, des impôts directs; comme ces derniers, elles ne devraient donc pas être déductibles dans la structure fiscale de référence. Dans ce cas, l'allocation relative aux ressources devient une dépense fiscale.

En second lieu, on pourrait soutenir que, même si les redevances constituent des impôts directs, le gouvernement fédéral accorde un abattement pour permettre aux provinces de prélever ces droits. Conformément au régime des impôts directs, l'allocation relative aux ressources généraux des particuliers et des sociétés, l'allocation relative aux ressources pourrait ne pas être considérée comme une dépense fiscale. Cependant, comme elle ne bénéficie qu'à un seul secteur, ce raisonnement pourrait amener à la considérer comme une dépense fiscale analogue à l'abattement accordé dans le cas des résidents du Québec dans le régime fiscal des particuliers.

En troisième lieu, les redevances peuvent être considérées comme une forme de revenu d'entreprise ou de revenu de propriété reçu par les provinces à titre de propriétaires des ressources. Si elles étaient reçues par des propriétaires privés, elles seraient imposables au niveau du bénéficiaire et déductibles à titre de dépenses d'entreprise par les sociétés qui acquittent ces droits. Selon ce raisonnement, dans le système de référence, les redevances seraient imposables au niveau des provinces et entièrement déductibles pour les sociétés d'exploitation des ressources. Actuellement, cependant, leur déductibilité sous forme d'allocation relative aux ressources n'a pas pour contrepartie l'imposition des redevances reçues par les provinces; l'allocation relative aux ressources doit alors être considérée comme une dépense fiscale.

En quatrième lieu, les redevances peuvent apparaître comme des impôts qui ne porteraient pas sur le revenu. À ce titre, elles seraient déductibles par les sociétés qui les versent, tout comme les impôts sur le capital et la propriété d'après la structure fiscale de référence. Cependant, comme les recettes provinciales seraient considérées comme un impôt et non comme un revenu d'entreprise ou de propriété, elles ne seraient pas imposables au niveau des provinces. Dans cette optique, l'allocation relative aux ressources est une dépense fiscale uniquement dans le cas où elle dépasse les redevances payables par les compagnies; lorsqu'elle y est inférieure, on observe une dépense fiscale négative.

Ce document ne propose pas de position ferme au sujet du traitement des redevances provinciales et de l'allocation relative aux ressources dans le compte des dépenses fiscales. Cependant, l'effet de cette allocation sur les recettes fiscales et la non-déductibilité des redevances provinciales sont considérés séparément, conformément à une définition large du revenu et pour jeter la lumière sur le fonctionnement du système actuel. La même question se pose à propos du dégrèvement fédéral au titre des impôts provinciaux sur les opérations forestières. La valeur de ce crédit est établie à part, pour les mêmes raisons.



Par le biais d'un impôt spécial remboursable de la Partie I et du crédit d'impôt pour dividendes, les revenus de placement (par opposition aux revenus d'entreprises ou aux revenus de dividendes) gagnés par les sociétés privées sont exemptés de l'impôt au niveau de la société. Ils sont fondamentalement imposés aux taux qui s'appliqueraient s'ils étaient reçus directement par des particuliers. Ce régime préférentiel des revenus de placement, par opposition aux revenus d'entreprise est considéré comme une dépense fiscale, puisque la structure fiscale de référence n'intègre pas l'impôt des particuliers et celui des sociétés. Un traitement fiscal préférentiel du même genre est observé dans le cas des sociétés de placement, des sociétés de fonds mutuels, des sociétés de placements hypothécaires, des fiduciaires de fonds mutuels et des coopératives entre autres organismes. (15)

Le taux de base de la retenue fiscale sur les paiements bruts d'intérêt et de dividendes aux non-résidents est de 25 p. cent. Bien que ce taux soit plus faible en raison des traités fiscaux conclus avec les pays étrangers, il n'est pas considéré comme occasionnant une dépense fiscale. Toutes ces dispositions des traités fiscaux sont jugées faire partie de la structure fiscale de référence. (Pour définir un traité fiscal de référence, il faudrait se livrer à d'autres analyses qui dépassent le cadre de ce document.) Cependant, toute réduction unilatérale de la retenue fiscale, par exemple l'exemption de l'intérêt sur les dettes à long terme des sociétés, les titres de créances émis ou garantis par le gouvernement et les dépôts en devises étrangères, est censée donner lieu à une dépense fiscale. De même, le taux réduit de la retenue fiscale sur les dividendes versés aux non-résidents par une société appartenant dans une certaine mesure à des Canadiens constitue également une dépense fiscale.

Les crédits d'impôt tels ceux qui sont consentis au titre des investissements, de l'emploi et des contributions politiques sont des dépenses fiscales. Le crédit pour impôt étranger n'est pas considéré comme une préférence fiscale, du fait qu'il vise essentiellement à éviter une double imposition en permettant de déduire de l'impôt canadien les impôts étrangers versés sur les revenus de sources étrangères.

#### 4. Allocations relatives aux ressources et déductibilité des redevances provinciales

Depuis 1974, le fisc fédéral ne permet plus de déduire les taxes minières et les redevances pétrolières et gazières prélevées par les provinces. Le gouvernement fédéral avait d'abord institué un abatement fiscal pour compenser la non-déductibilité des redevances. Depuis 1976, il autorise à la place une allocation de 25 p. cent des bénéfices tirés des ressources. Le cas de ces dispositions, dans un compte des dépenses fiscales, pose des problèmes conceptuels délicats. Quatre solutions peuvent être adoptées.

(15) L'impôt de la Partie IV, qui s'applique aux revenus de dividendes des sociétés privées sous contrôle canadien et est remboursable quand les dividendes sont distribués à nouveau, n'est pas considéré comme donnant lieu à une dépense fiscale positive ou négative. Il est imposé principalement pour diminuer les avantages que donne aux contribuables à revenus élevés l'accumulation du revenu dans une société, de façon à différer l'impôt.

(14) Etant donné que le point d'abattement accordé en 1966 à l'égard de l'enseigne supérieur est considéré comme une dépense fiscale, le taux de l'impôt de base des sociétés, dans la structure fiscale de référence, est en fait de 37 p. cent.

Le taux de l'impôt fédéral de base sur les grandes sociétés en dehors du secteur de la fabrication est de 36 p. cent après tous les abattements. Les réductions de taux consenties aux sociétés de fabrication et de transformation, ainsi qu'aux petites sociétés privées sous contrôle canadien, constituent donc des préférences fiscales. (Le manque à gagner entraîne par ces mesures est évalué, pour 1979, à environ \$405 millions et \$1 milliard respectivement.)(14)

### 3. Taux et crédits d'impôt

Bien que ces quatre possibilités couvrent une gamme extrêmement vaste de situations, on constate que le régime fiscal actuel des sociétés tient un peu des quatre solutions. Celle qui s'en rapproche le plus est la deuxième, celle de la société. Aussi considérons-nous que la société constitue l'entité fiscale dans la structure de référence. De plus, pour des raisons pragmatiques, l'exemption des dividendes versés entre sociétés et les diverses dispositions de roulement applicables aux réorganisations de sociétés, dans l'actuel régime fiscal, ne seront pas considérées comme constituant des dépenses fiscales; le régime actuel, dans ce domaine, sera incorporé à la structure de référence. Enfin, comme nous l'avons indiqué, les restrictions qui limitent la déduction des pertes, lorsque ces dernières résultent d'autres dispositions entraînant des dépenses fiscales, seront considérées comme faisant partie de ces dernières plutôt que d'une dépense fiscale négative distincte. Par contre, comme nous l'avons indiqué au sujet des pertes, tout écart précis par rapport à la forme générale des dispositions actuelles sera considéré comme une dépense fiscale.

Si l'on prend comme entité fiscale l'ensemble des sociétés faisant partie d'un même groupe, un certain nombre de dispositions de roulement prévues dans le cas des réorganisations de sociétés ne constitueraient plus des dépenses fiscales. Néanmoins, cela continuerait d'être le cas, avec cependant une ampleur moindre, pour l'exemption des dividendes versés entre sociétés (plus précisément, ceux versés entre groupes de sociétés). Inversement, l'interdiction d'imputer les pertes d'une société au revenu d'une autre qui ferait partie du même groupe pourrait être considérée comme une dépense fiscale négative.

La dernière solution consisterait à prendre l'ensemble du secteur des sociétés comme entité fiscale. Dans ce cas, tous les mouvements bruts de dividendes, de revenus et de pertes seraient regroupés afin d'obtenir le bénéfice net du secteur des sociétés, un peu de la façon dont les bénéfices des sociétés sont calculés dans les Comptes nationaux. (Il est évident que cette solution, notamment dans le cas des pertes, ne pourrait être appliquée qu'indirectement.) Ce n'est que dans ce cas que la déductibilité des dividendes versés entre sociétés ne donnerait pas lieu à une dépense fiscale, tout comme les diverses dispositions de roulement.



forage et aux immeubles résidentiels à unités multiples (IRUM), qui permettent d'imputer les pertes fiscales subies dans le secteur des ressources et dans celui du logement localif, respectivement, au revenu d'autres sources, donnent lieu à des dépenses fiscales étant donné que les pertes fiscales seraient observées à l'extérieur de l'entité de référence, qui serait un élément de la société. Il impliquerait aussi qu'un certain nombre d'autres dispositions actuelles ne constitueraient pas des dépenses fiscales négatives. Par exemple, les pertes fiscales sur le matériel joué ne peuvent être imputées actuellement aux autres revenus de sociétés; étant donné l'entité choisie, cette mesure restrictive n'apparaîtrait pas comme une dépense fiscale négative. Cependant, d'autres dispositions comme la possibilité d'imputer les pertes autres qu'en capital aux autres sources de revenu dans toute la société, diverses dispositions de roulement et la non imposition des dividendes versés entre sociétés, apparaîtraient comme des dépenses fiscales. Ce choix de l'entité fiscale serait donc de toute évidence un écart fondamental par rapport au régime fiscal actuel.

Si l'on passe au niveau supérieur en choisissant l'entité juridique que constitue la société, la possibilité d'imputer les pertes provenant d'un secteur de l'entreprise au revenu des autres secteurs ne constitue plus une dépense fiscale. Cependant, l'exclusion des dividendes versés entre sociétés du revenu détermine pour l'impôt continue d'apparaître comme une dépense fiscale, de même que toute une série de dispositions de roulement applicables aux gains en capital, aux pertes et à la récupération de l'amortissement dans le cas des fusions, des dissolutions et autres réorganisations de sociétés. De plus, un certain nombre d'autres mesures pourraient être considérées comme des dépenses fiscales négatives, notamment les restrictions à la possibilité d'imputer des pertes en capital ou des pertes de location aux autres revenus d'une société. (13)

(13) Il existe une autre façon de voir les mesures restrictives relatives aux pertes en capital, aux pertes de location et à quelques autres pertes. Ces dernières sont dues en partie à toute une gamme d'encouragements fiscaux, par exemple ceux qui permettent à une entreprise de déduire un amortissement plus élevé que ne le permettrait un calcul normal du revenu d'entreprise. Dans ce cas, les restrictions à la capacité d'imputer les pertes fiscales constatées dans une activité au revenu d'une autre activité ne doivent pas nécessairement apparaître comme des dépenses fiscales négatives. Elles peuvent au contraire être considérées comme relevant du groupe de dispositions qui donnent lieu d'abord à des pertes fiscales; il s'agit de dispositions destinées à limiter l'ampleur d'une dépense fiscale. Par exemple, les restrictions à l'utilisation des pertes en capital pour diminuer les revenus ne provenant pas des gains en capital peut être considérées comme une façon de limiter l'importance de la dépense fiscale occasionnée par l'imposition des gains en capital lors de leur réalisation plutôt que de leur acquisition. Dans cette optique, le choix de l'entité juridique constituée par la société ne donne pas lieu à une dépense fiscale négative lorsque, par exemple, certaines catégories de pertes ne peuvent être imputées aux autres genres de revenus.



- (d) On autorise la déduction immédiate de certaines dépenses qui se rapportent aux périodes futures (p. ex., frais payés d'avance) et l'impôt peut être différé sur certains revenus tirés de travaux en cours.

La définition large du revenu donnée précédemment exige le maintien du capital réel. A cette fin, il faut apporter une série de rajustements à l'actif, au passif et à l'état des résultats d'une société pour tenir compte de l'inflation. Cependant, comme nous l'avons indiqué, la façon d'apporter ces ajustements fait l'objet de certains désaccords. Aussi, le système fiscal de référence est-il défini en fonction du maintien du capital nominal plutôt que réel. Par conséquent, l'allocation de 3 p. cent relative aux stocks, qui constitue un exemple de rajustement *ad hoc*, est considérée comme une dépense fiscale.

Le régime fiscal prévoit une exemption totale d'impôt pour certains genres d'entités publiques à but non lucratif, ainsi que les sociétés fédérales, provinciales et municipales. La non-imposition des revenus tirés d'activités à caractère industriel ou commercial, comme les revenus de placement de ces entités donne lieu à des dépenses fiscales. (12) Dans la structure fiscale de référence, il n'y a aucune raison logique d'exempter un revenu de l'impôt pour la seule raison qu'il est acquis par une société qui appartient à l'administration publique plutôt qu'à des actionnaires privés. Il en résulte une subvention fiscale implicite versée par tous les contribuables au gouvernement fédéral dans le cas des sociétés fédérales de la Couronne non imposables et par le gouvernement fédéral aux provinces et aux municipalités dans le cas des sociétés qui appartiennent à ces dernières. Bien entendu, certains transferts du même genre sont versés des provinces au gouvernement fédéral, dans la mesure où celles-ci n'imposent pas les sociétés fédérales de la Couronne. Ces derniers transferts ne relèvent cependant pas d'un compte des dépenses fiscales fédérales.

## 2. Entité fiscale

La question de l'entité appropriée à la comptabilisation des dépenses fiscales dans le secteur des sociétés est assez difficile. Pour des raisons pragmatiques, on choisit généralement comme entité fiscale l'entité juridique que constitue la société. Néanmoins, on peut se faire une idée de l'étendue des possibilités en considérant quatre solutions possibles, allant de l'imposition de chaque établissement ou activité au sein d'une société à celle de l'ensemble des sociétés au Canada, en passant par l'entité juridique que représente la société et par l'ensemble des sociétés faisant partie d'un même groupe. Le point à noter est que le système actuel comporte des éléments des quatre solutions.

Dans le premier cas, le choix de l'établissement ou de l'activité comme entité implique qu'un certain nombre d'encouragements sont de toute évidence des dépenses fiscales. Par exemple, les avantages accordés au fonds de

(12) Certaines sociétés fédérales de la Couronne sont imposables, celles de l'Annexe D de la Loi sur l'administration financière. Il s'agit de sociétés d'Etat dont les activités principales sont à caractère industriel ou commercial ou qui concurrencent des entreprises privées.

exemptions personnelles et des tranches de revenu imposable, qui représente une forme de réduction générale d'impôt. Par contre, le crédit d'impôt pour enfant et le crédit pour contributions politiques qui ne s'appliquent que dans des cas particuliers, constituent des dépenses fiscales.

## C. IMPOT SUR LES BENEFICES DES SOCIETES.

Ce chapitre décrit les principales caractéristiques du régime de référence d'imposition directe des sociétés et détermine quelques grandes catégories de dépenses fiscales. L'assiette fiscale appropriée, l'entité fiscale, les taux d'imposition et les crédits d'impôt, ainsi que le cas des allocations relatives aux ressources et des redevances provinciales seront étudiés. Une analyse détaillée des postes particuliers des dépenses fiscales figure à l'Annexe.

### 1. Assiette fiscale

Comme dans le cas des particuliers, l'assiette fiscale du régime de référence d'imposition des sociétés est le revenu au sens large. D'après l'option communément admise, le revenu au sens large est la valeur maximale qu'une personne pourrait consommer pendant une période donnée tout en se trouvant dans la même situation matérielle en début et en fin de période. Dans le cas des sociétés, cette définition implique que le revenu est le montant maximum qui peut être distribué aux propriétaires sans nuire au capital de la société. Il en résulte la définition suivante du revenu des sociétés, pour les fins de la structure fiscale de référence:

- valeur totale des sommes reçues ou à recevoir par l'entreprise au titre des ventes de la production courante;
- recettes non liées à la production, telles les subventions de l'Etat et le revenu de placement;
- moins les coûts courants liés à l'obtention de ce revenu; et moins une somme représentant l'amortissement réel, la dépréciation des actifs productifs de la société au titre de l'usure, de la désuétude et autres éléments du même genre.

Le régime fiscal actuel s'écarte de ce système de référence sur les points généraux suivants:

- (a) Les amortissements permis par le fisc reflètent en général un rythme d'usure, de désuétude, etc. plus rapide qu'en réalité. Dans des cas particuliers (p. ex., pour les machines et le matériel de fabrication et de transformation), on autorise délibérément un amortissement supplémentaire important pour atteindre certains objectifs.

- (b) Certaines formes de revenu sont totalement ou partiellement exclues (p. ex., la moitié des gains en capital).

- (c) On permet de déduire certaines dépenses non liées aux activités d'entreprises (p. ex. les contributions de charité), ainsi que des sommes supérieures aux frais réellement engagés (p. ex., l'allocation spéciale de 50 p. cent des dépenses supplémentaires de R&D et la déduction pour épuisement dans le secteur des ressources).



comme l'entité de base, par exemple dans le cas des exemptions relatives aux personnes à charge, qui mettent en rapport le crédit d'impôt pour enfant avec le revenu familial, qui permettent la transmission de biens en capital en franchise d'impôt entre les conjoints et qui autorisent le transfert d'un conjoint à l'autre de la partie inutilisée d'un certain nombre d'exemptions et de déductions. Néanmoins, même si le régime fiscal canadien comporte des éléments d'imposition individuelle et d'imposition familiale, il semble que cette dernière soit plutôt l'exception à la règle générale qui veut imposer les individus, qu'ils soient ou non membres d'une même famille, sur leur revenu propre.

Le critère de neutralité, dans la détermination de la structure fiscale de référence, est d'une aide limitée pour définir l'entité fiscale appropriée. Pour des raisons de pragmatisme et pour préserver un point de référence au régime actuel, l'entité fiscale est considérée ici comme étant l'individu. Etant donné ce choix, le critère de neutralité et l'équivalence fonctionnelle indiquée précédemment amène à juger que les exemptions personnelles pour les conjoints et les autres personnes à charge, y compris pour les personnes âgées ou invalides, sont des dépenses fiscales. La transmission en franchise d'impôt de biens entre conjoints, aux fins de l'imposition des gains en capital, donne également lieu à une dépense fiscale. Par contre, l'économie d'impôt permise par le non-regroupement des revenus des conjoints n'est pas considérée comme une dépense fiscale, bien qu'aux yeux de certains, notre régime fiscal soit plus favorable aux familles dont les deux membres gagnent un revenu qu'à celles où un seul conjoint gagne un revenu, ce dernier étant le même au total dans les deux cas.

### 3. Taux et crédits d'impôt

Au chapitre des taux d'imposition, deux questions se posent: la progressivité de la structure fiscale de référence et le traitement des divers crédits et réductions d'impôt.

La prise en compte de la progressivité de la structure fiscale de référence est quelque peu arbitraire. D'après le critère de neutralité, cette structure ne devrait exercer aucune discrimination entre les contribuables. Cela pourrait impliquer que le barème des taux devrait être proportionnel, tous les revenus étant imposés au même taux forfaitaire. La progressivité de l'impôt des particuliers constituerait alors un écart par rapport au système de référence. Cependant, cela représenterait une situation tellement différente du régime fiscal actuel que nous l'excluons pour des raisons de pragmatisme. Nous considérons au contraire que le barème progressif actuel des taux d'imposition du revenu des particuliers fera partie de la structure fiscale de référence. A cet égard, il est naturel de considérer l'exemption personnelle de base comme faisant partie du barème d'imposition, c'est-à-dire comme le niveau plancher du revenu au niveau duquel le taux d'imposition est nul.

Tous crédits et réductions d'impôt d'application générale qui n'exercent aucune discrimination entre les contribuables, sauf en fonction de l'importance du revenu, sont également considérés comme faisant partie de la structure fiscale de référence. Le dégrèvement général de 9 p. cent de l'impôt autrement payable, sous réserve d'un minimum de \$200 et d'un maximum de \$500, relève de cette catégorie. Il en est de même de l'indexation des



avantages, combinée à la déductibilité des cotisations, permet d'atteindre ces résultats; elle ne doit donc pas être considérée comme une dépense fiscale.

Une autre solution consisterait à considérer les cotisations d'assurance-chômage comme un prélèvement fiscal à la source et toutes les prestations comme des paiements de transfert de l'Etat. La structure fiscale de référence devrait alors incorporer toutes les prestations à l'assiette fiscale, mais ne pas permettre la déduction des prélèvements à la source ni des cotisations, comme dans le cas des autres impôts. Etant donné que la participation au programme est obligatoire et que la relation entre les cotisations et les prestations est lointaine, ce sera la solution adoptée dans ce document. Ainsi, la déduction des cotisations sera considérée comme une dépense fiscale.

Les cotisations et les prestations relatives aux RPC/RQ pourraient être traitées comme dans le cas de l'assurance-chômage, la déductibilité des primes se traduisant par une dépense fiscale. Cependant, on peut aussi considérer le RPC/RQ comme un programme d'épargne comparable aux régimes enregistrés de pensions, la dépense fiscale étant occasionnée par le report de l'impôt à payer. Ce sera le point de vue adopté ici puisque, à la différence de l'assurance-chômage, le RPC/RQ n'est pas et ne doit pas être financé par les recettes fiscales générales.

Un choix analogue se présente dans le cas des dons et legs (p. ex. aux enfants ou à des organismes de charité). On peut déduire un don du revenu du donateur et l'inclure dans celui du bénéficiaire, le traitant ainsi pour l'essentiel comme un transfert de revenu qui n'apporte aucun avantage au donateur (comme si celui-ci n'avait jamais reçu ce revenu au départ). On peut aussi prévoir que le don n'est ni déductible pour le donateur ni incorporable au revenu du bénéficiaire, pour le motif que les dons seraient conceptuellement différents des opérations des changes qui donnent lieu à des revenus. Enfin, un don pourrait être incorporable au revenu du bénéficiaire mais non déductible pour le donateur. Cette dernière solution repose sur l'hypothèse qu'un don est analogue à toute autre dépense de consommation pour le donateur et à tout autre accroissement de richesse pour le bénéficiaire. C'est cette solution qui est fréquemment retenue dans les études comme répondant à la définition large du revenu. Cependant, pour des raisons pragmatiques, nous adopterons ici la deuxième solution, une dépense fiscale se produit dans la mesure où les dons, par exemple à des organismes de charité, sont déductibles du revenu.

## 2. Entité fiscale

La principale question ici est de savoir si les différents membres d'une famille doivent être imposés individuellement ou collectivement sur leur revenu. La structure fondamentale de la Loi de l'impôt sur le revenu comporte des dispositions qui assurent, de façon générale, l'imposition distincte des divers membres d'une famille. Ainsi, deux conjoints qui gagnent chacun \$10,000 sont imposés séparément en tant que particuliers. De même, des règles empêchent les familles de payer moins d'impôt en transférant des revenus du conjoint qui gagne plus à celui qui gagne moins. Par contre, certaines autres dispositions fiscales reconnaissent la famille

Parmi les dépenses fiscales évidentes qu'entraîne la définition complète de l'assiette fiscale de référence, mentionnons: l'exemption de la moitié des gains en capital; la non-imposition des gains en capital sur les résidences principales; l'exclusion de \$500 des revenus de bourses d'études et des premiers \$1,000 de revenu de placement et de pension; l'exemption d'impôt pour les suppléments de revenu garanti, l'allocation pour conjoint, les prestations sociales et les autres prestations de bien-être; la non-imposition du revenu imputé sur le capital investi dans le logement par son propriétaire; la déductibilité des frais médicaux et des dons de charité, ainsi que des cotisations aux régimes enregistrés d'épargne-logement (REEL). Certaines autres déductions, comme celles des cotisations syndicales et professionnelles, et des frais détaillés relatifs à un emploi, ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales, car elles constituent des frais légitimes engagés pour gagner un revenu, ce dont une définition complète du revenu doit tenir compte.

Une question qui est habituellement considérée comme se rapportant à l'entité fiscale plutôt qu'à l'assiette fiscale est le régime des exemptions pour personnes à charge dans la structure de référence. Cependant, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité a soutenu d'abord qu'un revenu de large définition devait servir aux fins de l'impôt et ensuite que l'assiette fiscale devait être une question économique discrétionnaire. La Commission a défini cette dernière comme le revenu au sens large, corrigé des déductions ou des crédits d'impôt destinés à refléter la différence de situation personnelle comme la maladie ou la situation de famille (personne mariée ou célibataire, nombre d'enfants). Le régime des personnes à charge faisait donc partie, pour la Commission, de l'étude de l'assiette fiscale. Bien que la prise en compte de ces situations puisse fort bien être un objectif valable, tout régime préférentiel peut être accordé de diverses façons; par exemple, au moyen d'allocations familiales, d'exemptions pour enfants ou de crédits d'impôt. De plus, si le particulier est l'entité fiscale de base, comme nous le verrons plus loin, ces déductions ou crédits d'impôt ne sont pas neutres selon la taille de la famille du contribuable. Ces avantages équivalent donc fonctionnellement à des dépenses directes et ne sont pas neutres. Leur classement dans les dépenses fiscales permet dans un but informatif, d'indiquer leur ordre de grandeur.

Les dispositions fiscales qui ne peuvent avec certitude être classées dans un poste de dépense fiscale comprennent les mesures relatives aux avantages et aux cotisations des programmes d'Assurance-chômage et des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC/RRQ), ainsi que les dispositions relatives aux dons et aux legs. Pour illustrer la nature de ces questions, prenons d'abord le cas du programme d'Assurance-chômage.

Ce programme peut être considéré en partie comme un régime d'assurance et en partie comme un programme de paiement de transfert. Sous l'angle de l'assurance, il serait approprié dans le régime fiscal de référence, que les cotisations ne soient pas déductibles et que les prestations ne soient pas imposables, ou que ce soit le contraire. Tout excédent des avantages sur la valeur des cotisations pourrait être considéré comme un revenu transféré fédéral aux chômeurs. Conformément à l'adoption d'un revenu défini au sens large comme assiette fiscale, cet excédent devrait normalement être incorporé au revenu, dans le régime fiscal de référence, au même titre que les autres paiements de transfert. L'imposition actuelle des



ces domaines n'est pas considérée comme donnant lieu à des dépenses fiscales. Juger que ces impôts font partie de la structure fiscale de référence reviendrait à considérer l'absence d'un impôt possible ou hypothétique comme une dépense fiscale. Il ne semble pas utile de tenir compte d'écarts aussi fondamentaux par rapport au régime fiscal actuel dans le compte des dépenses fiscales.

## B. IMPOT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Nous étudierons ici les principales caractéristiques du régime de référence de l'impôt sur le revenu des particuliers et quelques grandes catégories de dépenses fiscales. Nous nous pencherons sur les notions d'assiette fiscale, d'entité fiscale et de barème des taux. L'annexe contient une analyse détaillée des divers postes de dépenses fiscales.

### 1. Assiette fiscale

Etant donné que cet impôt porte sur le revenu, le critère de neutralité, dans la définition de la structure fiscale de référence, conduit à retenir une définition large du revenu. Toute assiette fiscale peu restreinte se traduirait par une discrimination entre les personnes qui ont des sources différentes de revenu. On appelle souvent une définition complète de ce genre la définition du revenu de Haig-Simons, et dont la caractéristique a été résumée ainsi durant les débats de la Commission Carter: "un sou est un sou".(11)

Lors de la réforme fiscale de 1972, le gouvernement avait déclaré que le régime fiscal devait être équitable, c'est-à-dire que les contribuables placés dans des situations analogues devaient supporter une part analogue du fardeau fiscal. Le gouvernement rejeta cependant la définition large du revenu que proposait la Commission royale d'enquête (Carter) sur la fiscalité pour le motif que le système d'impôt sur le revenu devait aussi servir à d'autres fins, notamment à la promotion de la croissance économique, à la nécessité d'encourager diverses activités et à un besoin de simplicité.

Que ces objectifs soient valables ou non - et ce document ne préconise pas l'adoption d'une définition plus complète du revenu - le but du poste des dépenses fiscales est de faire la lumière sur le manque à gagner entraîné pour le fisc par la réalisation de ses objectifs, sous forme de régime fiscal préférentiel. Aussi la définition complète du revenu est-elle généralement adoptée dans la détermination de la structure de référence de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les écarts par rapport à cette définition complète constituent donc des dépenses fiscales.

(11) La notion de revenu complet est étudiée, par exemple, dans H.C. Simons, Personal Income Taxation, University of Chicago Press, 1938, et dans les débats de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Selon cette notion, le revenu est défini comme la somme de la consommation et de la variation de la valeur nette au cours d'une période donnée. Il faut noter que, selon cette définition, les cadeaux et les legs reçus, ainsi que les paiements de transfert du gouvernement, font partie du revenu.



## 7. Régime fiscal des pertes

Quand on définit la structure fiscale de base, il se pose la question fondamentale de savoir si l'Etat doit participer aux pertes, et dans quelle mesure.

A l'heure actuelle, la déductibilité de certaines pertes provenant d'une activité, à imputer aux revenus tirés d'autres activités, plus les dispositions de report dans le passé ou dans l'avenir des pertes non utilisées des autres années (pendant cinq ans et un an respectivement), implique une certaine participation permanente de l'Etat. Cependant, ces dispositions ne sont pas neutres pour tous les contribuables. Des personnes ayant le même revenu net ne subiront pas le même régime fiscal selon l'origine des pertes, l'existence ou l'absence d'un autre revenu sur lequel les pertes peuvent être imputées et l'échelonnement des revenus positifs, passés et futurs, à l'égard desquels les pertes actuelles peuvent être déduites.

Pour des raisons pragmatiques, la structure fiscale de référence adopte dans l'ensemble le traitement actuel des pertes, même s'il n'assure pas une neutralité complète entre les contribuables. (10) Par exemple, les limites d'un an et de cinq ans pour le report des pertes inutilisées dans le passé ou dans l'avenir seront considérées comme faisant partie du système de référence même si elles sont contraaires à la fois à la neutralité, comme nous l'avons indiqué, et au principe de la période comptable annuelle. D'autres dispositions à l'égard des pertes limitent la mesure dans laquelle les pertes subies dans un domaine peuvent être imputées au revenu provenant d'autres secteurs (p. ex., les pertes en capital et les revenus d'autres natures). Ces restrictions à l'imputation des pertes ayant une origine donnée au revenu d'une autre source seront en général, soit considérées comme relevant de la dépense fiscale particulière qui permet la réalisation de ces pertes, comme nous le traiterons plus en détail plus loin, soit acceptées comme un élément de la structure de référence. Tout écart précis par rapport à la forme générale des dispositions relatives aux pertes (comme les mesures relatives aux immeubles locatifs à unités multiples (ILUM) qui permettent la déduction de certaines pertes locatives des revenus non locatifs), sera toutefois considéré comme dépense fiscale.

## 8. Autres impôts

Jusqu'en 1972, le Canada prélevait un impôt successoral. On a également parlé de la valeur ajoutée et de la richesse comme nouvelle matière imposable possible. Le fait que le gouvernement fédéral ne prélève pas d'impôt dans

(10) On pourrait assurer une neutralité complète en supposant, par exemple, la participation totale de l'Etat à toutes les pertes. On pourrait y arriver en principe au moyen d'une subvention ou d'un crédit d'impôt remboursable égal au taux de base de l'impôt sur le revenu des sociétés, multiplié par le montant des pertes du contribuable qui ne pourrait être imputé à ces autres revenus. L'absence de ce crédit d'impôt remboursable pour pertes implique donc une dépense fiscale négative très importante. Cependant, cette méthode est de toute évidence irréaliste.

par le recours à des contrats de rente d'étalement du revenu, à l'étalement sur cinq ans pour les agriculteurs et les pêcheurs et à l'étalement général. Les deux premières dispositions constituent d'évidence des écarts par rapport à une période annuelle de comptabilisation et elles avantagent certaines sources de revenus. Bien que les dispositions générales d'étalement du revenu soient largement offertes aux contribuables, elles jouent en faveur de ceux qui enregistrent une croissance rapide (plutôt qu'une baisse ou une fluctuation) de leur revenu. Etant parties et ad hoc, ces dispositions sont considérées comme des dépenses fiscales.

Le second aspect de la période comptable consiste à déterminer les règles d'imputation des recettes et des déductions au revenu fiscal. D'après une définition complète du revenu, ainsi que les principes comptables généralement admis, le revenu d'une année donnée est celui qui est acquis au cours de l'année, les dépenses étant celles qui sont engagées pour gagner ce revenu. Par conséquent, le revenu acquis mais non perçu qui n'est pas imposé au cours de l'année d'acquisition donne lieu à une dépense fiscale dans la mesure où il entraîne un report d'impôt et, donc, un prêt sans intérêt de l'Etat au contribuable. De même, les dépenses et les frais qui sont déductibles mais ne se rapportent pas au revenu acquis dans l'année occasionnent un report d'impôt. Tous les cas de ce genre peuvent se traduire par des avantages importants.

Les dispositions fiscales actuelles, dans ce domaine, varient selon les sources de revenu et les catégories de dépenses. Les revenus d'entreprises et de professions libérales doivent généralement être calculés lorsqu'ils sont acquis, conformément au principe comptable généralement admis. Cependant, des dépenses fiscales sont observées, par exemple, dans le cas des agriculteurs qui peuvent utiliser une comptabilité de caisse et bénéficier d'une marge de manœuvre importante dans le traitement fiscal des stocks, dans le cas des membres de professions libérales qui peuvent se servir de la facturation comme base de comptabilité et dans celui de l'industrie de la construction, qui est autorisée à ne pas suivre la comptabilité d'exercice à l'égard des retenues. Les revenus tirés d'un emploi et, dans une large mesure, les revenus de placement sont imposables lorsqu'ils sont reçus ou réalisés. Dans le cas des revenus de placement, les différences entre la comptabilité d'exercice et de trésorerie sont minimales; elles peuvent donc être négligées dans cette analyse.

Cependant, l'imposition lors de la réalisation peut apporter des avantages importants dans le cas des revenus de placement, en particulier si l'impôt est différé sur les gains en capital acquis mais non réalisés. Du côté des dépenses, la déduction des frais payés d'avance et l'amortissement accéléré des dépenses d'exploration dans le secteur des ressources et des actifs amortissables donnent lieu à des avantages importants par le report d'impôt. En pratique, il serait impossible de prévoir une imposition selon la comptabilité d'exercice dans tous les cas, dans le régime fiscal canadien. Il est également très difficile d'estimer avec une précision quelconque les dépenses fiscales liées au revenu acquis mais non réalisées. Néanmoins, toute disposition donnant lieu au report d'impôt sera considérée comme une dépense fiscale.



Le choix d'une période comptable, dans le cas de l'impôt des particuliers et des sociétés, comporte deux aspects principaux: la fréquence du prélèvement de l'impôt et les règles à utiliser pour affecter les recettes et les dépenses à des périodes particulières. En ce qui concerne le premier aspect, l'impôt à payer est traditionnellement calculé chaque année. Beaucoup jugent depuis longtemps que l'année est la période comptable qui convient le mieux à la mesure du revenu aux fins de l'impôt. On pourrait par contre reprocher au système actuel de revenu annuel d'avoir des effets discriminatoires pour les divers contribuables, du fait qu'il ne tient pas compte du revenu gagné sur toute la durée de l'année. Dans le système actuel, deux personnes qui ont la même richesse au départ et les mêmes gains pendant leur vie peuvent payer des impôts sensiblement différents selon leur profil de consommation et d'épargne ainsi que les fluctuations de leur revenu au fil des ans. On pourrait avancer que l'application du critère de neutralité oblige à réduire au minimum ces différences de l'impôt du pendant la durée d'une vie. Cependant, les études théoriques sur les exigences de neutralité dans ces cas ne sont pas très concluantes. De plus, pour les sociétés, le "revenu total sur la vie" n'a pas de sens puisqu'elles sont en principe des entités immortelles.

Aux fins de cette analyse, la période comptable adoptée est celle de l'année. Par conséquent, si un contribuable réalise un revenu une année donnée, mais arrive à différer le paiement de l'impôt correspondant pendant un an, il est censé bénéficier d'un report d'impôt. Cet avantage équivaut à un prêt sans intérêt de l'Etat au contribuable, à raison du montant de l'impôt supplémentaire qu'il aurait dû payer si le revenu n'avait pas été différé.

Par exemple, un contribuable qui est dans la tranche d'imposition de 35 p. cent et déduit \$1,000 de son revenu au titre des cotisations de pension, verse \$350 d'impôt de moins que s'il ne pouvait différer l'imposition de ce revenu. L'avantage est, dans ce cas, un prêt sans intérêt de \$350. Il peut être très important. Par exemple, à un taux d'intérêt de 10 p. cent sur 20 ans, la remise à plus tard de l'impôt équivaut à une réduction de 85 p. cent de son impôt sur le revenu. Evidemment, au cours d'une année donnée, le contribuable peut bénéficier d'un prêt sans intérêt au titre de l'impôt autrement payable à la fois pour l'année en cours et pour les années précédentes. De plus, il s'y ajoute un autre avantage sous forme de réduction fiscale souvent associé aux impôts différés. Pour garder l'exemple précédent, lorsque le contribuable retire finalement son revenu de pension, il peut se trouver dans la tranche d'imposition de 25 p. cent plutôt que de 35 p. cent, par exemple, parce qu'il est retraité et ne gagne plus un revenu aussi élevé. Ainsi, le contribuable a bénéficié d'une réduction d'impôt de \$100, ainsi que d'un prêt sans intérêt de \$250. Dans le cas des REER et des régimes de pensions, ces avantages sous forme de report et de réduction de l'impôt reviennent dans l'ensemble à plus de \$2 milliards en 1979. La valeur des impôts différés varie en même temps que les taux d'intérêt. Pour obtenir une comptabilisation complète, nous présentons aussi des chiffres distincts pour la valeur cumulative des impôts différés relatifs à l'année courante et aux années précédentes.

Pour une période comptable basée sur l'année, d'autres dépenses fiscales sont entraînées par les dispositions d'étalement sur les années futures,



pour la raison qu'elles auraient favorisé tels ou tels groupes de contribuables. Néanmoins, les transferts de points d'impôt sont également l'équivalent fonctionnel de dépenses directes puisque, en fait, ils remplacent directement une partie des dépenses engagées initialement. Il faut aussi noter que la valeur actuelle des transferts de points d'impôt entre explicitement dans le calcul des dépenses directes totales, en fonction de la formule actuelle des paiements versés aux provinces à l'égard de l'enseignement supérieur, de l'assurance-santé et de l'assurance-hospitalisation; elle constitue en fait un élément explicite du partage des frais. Aussi ces points d'impôt transférés ont-ils été inclus dans les dépenses fiscales. Leur valeur, sous forme de manque à gagner fiscal, est estimée à environ \$4 milliards pour 1979.

Entre 1941 et 1962, la plupart des provinces n'ont pas prélevé elles-mêmes l'impôt sur le revenu. Elles ont reçu en contrepartie du gouvernement fédéral des paiements de "location fiscale". En 1962, ce système a été remplacé par un abatement fédéral général et des ententes de perception d'impôt en vertu desquels Revenu Canada perçoit l'impôt provincial sur le revenu pour le compte des provinces. Bien que ce changement se traduise apparemment par un remplacement des dépenses directes par des abattements fiscaux, et maintenant par des transferts d'impôt, il serait plus approprié de la considérer comme un réaménagement fondamental des relations fiscales fédérales-provinciales. De plus, ces abattements ne sont liés d'aucune façon aux dépenses fédérales directes et ils ne dépendent pas de l'engagement de dépenses particulières par les provinces. Pour ces raisons et des motifs pragmatiques, ceux-ci ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales. (9) Les ententes fédérales-provinciales de perception d'impôt présentent un autre aspect important. Les provinces signataires définissent leur impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés par rapport à l'impôt direct fédéral (plus précisément, l'impôt fédéral de base en ce qui concerne les particuliers et le revenu imposable dans le cas des sociétés), les exceptions étant constituées par le Québec dans les deux cas et par l'Ontario pour les sociétés. Par conséquent, la plupart des dépenses fiscales fédérales se traduisent automatiquement par des baisses de recettes pour les provinces qui ont conclu ces ententes. (Les régimes fiscaux du Québec et de l'Ontario ont tendance à évoluer de manière très parallèle au régime fiscal fédéral.) La valeur absolue des diverses dépenses fiscales figurant dans ce document ne porte que sur le manque à gagner pour le trésor fédéral. En raison des réductions de recettes provinciales, la valeur des dépenses fiscales indiquée pour les contribuables est généralement plus élevée de 40 à 60 p. cent pour les particuliers et d'environ un tiers pour les sociétés, selon la province de résidence du contribuable ou celle à laquelle son revenu imposable est attribué.

(9) Il convient de noter que les abattements diffèrent des autres dépenses fiscales fédérales par leur effet sur l'économie. Ils ne constituent qu'une façon de financer certains programmes de dépenses. Dans l'ensemble, ils s'annuleraient dans un poste consolidé du gouvernement fédéral et des provinces, se traduisant par un changement net et négligeable de l'ampleur du secteur public.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, certains de ces abattements ou "transferts fiscaux" seront considérés comme des dépenses fiscales, à la lumière du critère d'équivalence fonctionnelle. Plus précisément, le premier poste est l'abattement fédéral spécial d'impôt sur le revenu à l'intention des résidents du Québec qui vise à remplacer la contribution directe du gouvernement fédéral à divers programmes à frais partagés. Ce poste pourrait aussi être considéré comme une dépense fiscale d'après le critère de neutralité, puisqu'il ne s'applique qu'à un certain groupe de contribuables. En second lieu, les années 1967 et 1977 ont vu un certain nombre de points d'impôt être transférés à toutes les provinces, au titre de la participation fédérale d'abord aux frais de l'enseignement supérieur, ensuite à ceux de l'assurance hospitalière et des soins médicaux. Ces diminutions des taux d'imposition, afin d'effectuer les transferts, ont été générales; elles ne peuvent donc être considérées comme des dépenses fiscales

Les provinces et le gouvernement fédéral prélèvent tous deux des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Il s'agit d'un domaine dans lequel les politiques évoluent constamment (de même que la terminologie). Depuis l'après-guerre, l'utilisation conjointe de ces assiettes fiscales a été permise par une série d'ententes de location fiscale ou de perception d'impôt. Ces ententes font partie d'un cadre plus large qui comprend les paiements fédéraux de péréquation, les programmes à frais partagés et la garantie de recettes. Dans un certain nombre de cas, les dépenses fédérales directes au titre des programmes à frais partagés ont été partiellement remplacées par des abattements de l'impôt fédéral sur le revenu, c'est-à-dire une réduction de cet impôt qui est compensé par une majoration de l'impôt provincial sur le revenu (à la fois sur les particuliers et les sociétés). On parle quelquefois, dans ce cas, d'un transfert de point d'impôt ou de "domaine fiscal", du gouvernement fédéral aux provinces.

## 5. Relations fiscales fédérales-provinciales

En quatrième lieu, ces dispositions peuvent avoir un but administratif. Elles prennent souvent la forme de restrictions ou de règles arbitraires applicables à des déductions, qui ont pour effet de diminuer les abattements dont le contribuable pourrait se prévaloir en vertu du régime fiscal de référence. Le but de ces règles est d'assurer la certitude, la clarté, la simplicité et la facilité d'application du régime fiscal dans les cas où le montant de la déduction permise serait trop difficile à déterminer. On en trouve un exemple avec la non-déductibilité de certains frais relatifs à un emploi et à l'institution, à la place, d'une somme égale à 3 p. cent du revenu tiré d'un emploi, avec plafond de \$500. Dans ce cas, une partie de la déduction non permise constitue en fait une dépense légitime engagée pour gagner un revenu. Cependant, il est généralement difficile ou impossible de distinguer les éléments qui seraient légitimes. Aussi adopte-t-on une règle générale approximative qui, dans certains cas, entraîne une déduction insuffisante et, dans d'autres, une déduction trop généreuse.

Toutes les dispositions de ce genre, à caractère de pénalité ou de dépense fiscale négative, sont exposées séparément, pour mémoire. Cette distinction se justifie par le fait, entre autres raisons, qu'elles ont sur les recettes un effet contraire à celui des dispositions que reflète principalement le compte des dépenses fiscales.



des particuliers de 9 p. cent, avec minimum de \$200 et maximum de \$500. Cet abattement qui peut sembler favoriser les contribuables à revenu faible et moyen, peut donc être considéré comme une dépense fiscale. Cependant, cela impliquerait sur le plan conceptuel que tout écart par rapport à un régime fiscal proportionnel constitue une dépense fiscale.

Les questions épineuses qu'il illustrent ces exemples ne sont pas faciles à résoudre. Pour des raisons pragmatiques, la plupart des modifications fiscales de large application ne seront pas considérées comme des dépenses fiscales.

#### 4. Pénalités et dépenses fiscales négatives

Le gouvernement peut atteindre ses objectifs fiscaux soit en prélevant un impôt plus faible que de coutume sur certaines activités - engageant ainsi des dépenses fiscales - soit en imposant des pénalités ou un taux d'impôt plus élevé qu'à l'ordinaire sur certains articles, activités ou opérations. Le critère de neutralité oblige à considérer les impôts de taux plus élevés - ou moins élevés - que la normale comme des écarts par rapport à la structure fiscale de référence. Comme ces mesures se traduisent par des recettes fiscales plus élevées que normalement, on pourrait les appeler dépenses fiscales négatives ou pénalités fiscales. Cependant, dans ce cas, l'analogie avec les dépenses budgétaires directes n'est pas aussi valable que pour les dépenses fiscales, puisqu'il est difficile de concevoir le recours à des dépenses directes pour pénaliser une activité donnée.

Ces dépenses fiscales négatives ou pénalités fiscales répondent à toute une série d'objectifs. Elles peuvent d'abord servir à pénaliser ou à décourager certains genres d'activités. A cet égard, elles sont analogues aux réglementations. Le gouvernement qui veut restreindre une activité donnée a le choix entre son interdiction pure et simple, l'obligation d'obtenir un permis ou l'imposition d'un impôt ou taxe. Ces solutions diffèrent par leur effet précis, mais elles répondent toutes à la même fin. On trouve des exemples de dispositions fiscales de ce genre avec la taxe d'accise sur les automobiles lourdes, grosses consommatrices de carburant, et la non-déductibilité des dépenses engagées à des fins publicitaires dans les média étrangers.

En second lieu, ces dispositions peuvent servir à prélever des recettes sur des groupes particuliers afin de financer des services publics ou des avantages qui bénéficient à ces groupes. Dans ce cas, le prélèvement s'apparente à un droit ou à une facturation de l'utilisateur. On en trouve un exemple dans la taxe sur les transports aériens, destinée à récupérer auprès des voyageurs une partie du coût des services de transports aériens fournis par le gouvernement fédéral.

En troisième lieu, ces mesures peuvent servir à accroître le prix, pour le consommateur, de certains articles dont le coût de production ne reflète pas entièrement le coût social de la consommation d'un article. Par exemple, l'usage du tabac et de l'alcool risque d'avoir des effets nuisibles sur la santé, d'où toute une série de coûts sociaux, dont la diminution de la productivité et la hausse du coût des soins de santé. Des droits élevés sur ces produits tiennent compte, au moins en partie, de ces effets. Ils en sont également venus à servir de moyens généraux de financement.



Bien qu'il soit possible en théorie de concevoir des rajustements de ce genre, la structure fiscale de référence proposée ici ne comporte pas d'indexation des revenus d'entreprises et de placement. Cette décision est motivée par les polémiques considérables qui existent entre les parties intéressées et la profession comptable au sujet de la nature exacte des rajustements que justifierait un régime fiscal indexé. En fait, certains ont prétendu que ces rajustements seraient trop complexes pour être pratiques. Dans ce contexte, il ne semble pas approprié, pour des raisons pragmatiques, de présumer le détail de ces rajustements dans le poste des dépenses fiscales fédérales.

Des mesures telles que la déduction de 3 p. cent à l'égard des stocks et la déflation de \$1,000 au titre des revenus de placement, qui servent à compenser les effets de l'inflation sur les revenus d'entreprises et de placement, sont donc considérées dans leur totalité comme des dépenses fiscales. Il s'agit de mesures partielles et ad hoc, dont les avantages ne sont pas répartis de manière neutre.

Une bonne partie des recettes de la taxe sur les ventes des fabricants provient de prélèvements ad valorem, c'est-à-dire de taxes proportionnelles au prix de vente des articles. Ces taxes sont automatiquement et par définition indexées sur le prix des produits considérés. Cependant, la partie de la taxe qui s'applique à l'essence provient de droits spécifiques, Elle n'est pas annexée, de sorte qu'en période d'inflation son incidence relative diminue. Dans la structure fiscale de référence, ces droits spécifiques seraient maintenus constants par rapport à la valeur des produits auxquels ils s'appliquent.

### 3. Taux d'imposition et traitement des réductions et augmentations d'impôt de large application

Les réductions d'impôt d'application générale posent des problèmes difficiles pour la définition de la structure fiscale de référence. D'après le critère de neutralité, toute réduction d'impôt offerte à tous, sans égard à des circonstances particulières, ne constitue pas une dépense fiscale. Elle peut être considérée comme une modification ou un rajustement des taux du régime fiscal de référence.

On ne peut toutefois pas toujours déterminer avec précision dans quelle mesure ces réductions d'impôt peuvent être considérées comme neutres ou se révéler avantageuses pour un particulier ou un groupe de particuliers. L'analyse d'un traitement de faveur dans un cas particulier amène rapidement à se demander si une réduction donnée bénéficie, par exemple, aux contribuables aux dépens des redevables de la taxe de vente. De même, une réduction de ce genre, pour ne pas être discriminatoire, doit-elle s'appliquer de manière égale à tous en valeur absolue, en proportion de l'impôt autrement payable ou en pourcentage du revenu?

Pour illustrer ces problèmes, considérons la réduction récente de 3 p. cent de la taxe fédérale de vente, qui ne s'appliquait pas au tabac, à l'alcool et à l'essence. Comme elle n'était pas neutre, elle pouvait être considérée comme dépense fiscale. Cependant, étant donné le caractère limité des articles exclus, la plupart des gens ne seraient pas de cet avis. Prenons un autre exemple, celui de la diminution de l'impôt fédéral sur le revenu

lieu, les hausses purement nominales de revenu qui ne font que compenser la hausse des prix font passer les contribuables dans une tranche d'imposition supérieure et les obligent donc à payer plus d'impôt en termes réels. En second lieu, l'inflation fausse la mesure des revenus d'entreprises et des revenus de placement, parce que les premiers sont fondés sur la notion comptable de coûts historiques et qu'une partie des revenus nominaux de placement qui sont compris dans le revenu fiscal (p. ex., les plus-values et les revenus d'intérêt), compensant la baisse de valeur réelle des avoirs financiers, n'accroissent pas le pouvoir d'achat ou la capacité de paiement du bénéficiaire. Par exemple, une hausse des taux d'intérêt qui égale l'accélération de l'inflation n'accroît pas le revenu réel du prêteur. Elle augmente cependant son revenu imposable si le régime fiscal n'est pas indexé ou que seules les tranches d'imposition le sont.

Dans l'idéal, l'assiette fiscale du régime de référence devrait être le revenu réel. Il faut pour cela apporter deux genres de rajustements en raison de l'inflation. D'abord, dans la mesure où le barème de l'impôt est progressif plutôt que proportionnel, les tranches d'imposition doivent être indexées. En second lieu, l'assiette constituée par les revenus d'entreprise et de placement doit être définie en termes réels. Le système actuel d'indexation de l'exemption personnelle de base et des tranches de revenus imposables des particuliers, qui est complet et largement appliqué, pourvoit au premier genre de rajustement et est donc considéré comme faisant partie de la structure fiscale de référence. Les économies d'impôt procurées par cette indexation se répartissent entre tous les contribuables, sans qu'un groupe particulier bénéficie d'un traitement de faveur.

On peut noter qu'un certain nombre d'autres éléments du régime fiscal ne sont pas indexés, par exemple le plafond des cotisations des régimes enregistres d'épargne-retraite (RRER) et celui de la déduction pour petites entreprises. Cependant, comme ces plafonds servent à définir l'ampleur des diverses dépenses fiscales, le fait qu'ils ne soient pas indexés n'est pas considéré comme un écart par rapport à la structure fiscale de référence.

Le régime fiscal actuel ne comporte pas une indexation systématique des revenus d'entreprises et de placement, le deuxième genre de rajustement, aussi bien pour les sociétés que pour les particuliers. Il faudrait pour cela apporter des rajustements aux stocks ainsi qu'aux actifs matériels et financiers. Il serait également nécessaire d'incorporer au revenu les gains éventuels sur l'endettement net du contribuable, du fait que les remboursements sont diminués en termes réels par une situation inflationniste. (8)

(8) Un système complet d'indexation fiscale comporterait les rajustements essentiels suivants: modification de l'amortissement fiscal compte tenu des différences entre les coûts actuels et historiques des actifs amortissables; changement du prix de revient des marchandises vendues pour refléter l'effet de la hausse des prix sur la valeur des stocks; diminution des frais d'intérêt déductibles en fonction des revenus d'intérêt réels plutôt que nominaux; et un rajustement du coût de base des immobilisations de façon à ne compter comme gains en capital que les plus-values réelles (par opposition aux plus-values nominales).



L'inflation fausse de deux façons le calcul de l'impôt dû par les particuliers et par les sociétés d'après un régime fiscal non indexé. En premier

## 2. Assiette fiscale et indexation

En vertu de cette séparation stricte, l'ensemble du dividende majoré et du crédit fiscal, au niveau individuel, constitue logiquement une dépense fiscale, même s'il sert en partie à atténuer l'effet de la double imposition des revenus provenant des sociétés. Cela équivaut à la façon dont les dépenses directes sont généralement considérées, en ce sens que les sociétés sont alors jugées des entités ayant une existence propre. Par exemple, les programmes de subventions à des industries ou à des régions particulières sont généralement considérés comme des subventions à des sociétés données et non comme des avantages accordés à leurs actionnaires.

Par conséquent, pour des raisons pragmatiques, la structure fiscale de référence sera considérée comme comportant une assiette fiscale distincte et pour les sociétés et pour les particuliers. Les dividendes versés par les sociétés à partir de leurs bénéfices après impôt sont considérés comme des revenus au niveau des actionnaires. Les dispositions particulières accordées à certaines sociétés (p. ex., amortissement accéléré dans le secteur manufacturier) représentent des dépenses fiscales bénéficiant aux sociétés en question, et le manque à gagner est déterminé en fonction du taux d'imposition applicable.

Le régime fiscal actuel ne comporte cependant qu'une intégration limitée de de contribuables sont considérées comme distinctes dans la loi et chacune est imposée sur son revenu selon un barème d'imposition différent. Cela peut sembler entraîner une "double imposition" si, après qu'une société a payé l'impôt sur ses bénéfices, ces derniers sont imposés de nouveau lorsqu'ils sont versés aux actionnaires, sous forme de dividendes. Cette double imposition des bénéfices distribués est partiellement réduite (mais dans le cas des petites entreprises, des montants supérieurs à celui de l'impôt potentiel sur la société) par le système actuel de majoration des dividendes et de crédits d'impôt offerts aux particuliers. Les particuliers "majorent" leurs dividendes pour arriver aux bénéfices fictifs "avant impôt sur le revenu des sociétés" sur lequel ces premiers sont basés, calculent leur impôt de particulier d'après ce montant majoré et imputent un crédit d'impôt égal au montant fictif de l'impôt sur le revenu des sociétés qui est censé avoir été payé sur les gains donnant lieu aux dividendes. Ce système ne comporte pas une intégration complète ou systématique de l'impôt des particuliers et de l'impôt des sociétés et ce, pour deux raisons. D'abord, le montant fictif de l'impôt sur le revenu des sociétés qui sert à déterminer le dividende majoré et le crédit d'impôt ne correspond pas aux sommes réellement payées. Pour les petites entreprises, le montant utilisé dans le calcul est généralement supérieur aux sommes réelles, d'où une "surintégration". Ensuite, le revenu non distribué des sociétés ne fait l'objet d'aucune intégration. L'impôt sur le revenu des particuliers à l'égard des bénéfices non distribués peut être différé ou payé sur les gains en capital, à un taux préférentiel. Par conséquent, un régime fiscal entièrement intégré serait fondamentalement différent du système actuel d'impôt sur le revenu au Canada. Cette structure ne constituerait pas un élément de référence utile pour la définition des dépenses fiscales.



### III PRINCIPALES QUESTIONS CONCEPTUELLES POSEES PAR LA DEFINITION DES DEPENSES FISCALES

Pour déterminer les dépenses fiscales, il faut étudier tant les dispositions fiscales précises que les aspects plus généraux du régime d'impôt. Un certain nombre de questions fondamentales se posent lorsqu'on veut délimiter les aspects généraux du régime fiscal de référence, des questions dont dépend le fait de savoir si des groupes de dispositions fiscales analogues ou connexes donnent lieu ou non à des dépenses fiscales. Ces questions conceptuelles fondamentales sont étudiées ici à l'aide des critères définis précédemment. On examinera d'abord les questions qui s'appliquent à plus de l'un des impôts sur le revenu des particuliers ou des sociétés ou des impôts indirects. On abordera ensuite des questions particulières à chacun de ces impôts. Enfin, chaque poste des dépenses fiscales est décrit dans l'annexe, de même que les raisons de son classement dans les dépenses fiscales.

#### A. QUESTIONS GENERALES

##### 1. Entité fiscale et rapport entre l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés

La comptabilisation des dépenses fiscales doit traiter clairement la question du rapport entre l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés, dans la structure fiscale de référence. Cette question relève en fait de la définition générale de l'entité fiscale, c'est-à-dire de la question de savoir si les sociétés et les particuliers constituent des entités fiscales distinctes. (Les rapports entre les sociétés du secteur privé sont étudiés plus loin.) On pourrait soutenir que l'application du critère de neutralité implique l'imposition du revenu des sociétés entre les mains des particuliers, au même taux que les revenus d'autres provenances. En d'autres termes, la structure fiscale de référence devrait considérer l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés comme intégrés. Ainsi, il n'y aurait aucune différence dans l'imposition des revenus d'entreprises, que celles-ci soient ou non constituées en sociétés. Il faudrait dans ce cas que les dépenses fiscales au niveau des sociétés soient affectées aux actionnaires et évaluées aux taux d'imposition correspondants. (7)

(7) L'argument voulant que le critère de neutralité implique une intégration totale de l'impôt des sociétés et des particuliers vaut tout particulièrement dans le cas des petites sociétés fermées. Il est alors particulièrement évident que ce sont les particuliers, et non les sociétés, qui supportent en définitive l'impôt et qu'il faut donc voir au-delà de la société pour atteindre ses propriétaires, lorsqu'on évalue le fonctionnement des divers avantages fiscaux. Il faut cependant noter qu'un autre point de vue est possible, en particulier dans le cas des grandes sociétés faisant appel à l'épargne publique. On observe dans leur cas une nette différence entre les propriétaires du capital et les détenteurs du pouvoir dans l'entreprise. Ces sociétés sont donc considérées comme des entités propres, distinctes de leurs actionnaires. Dans cette optique, les grandes sociétés sont des entités distinctes et leur revenu constitue une assiette fiscale à part.

dans l'éventualité où leur application serait générale, elles pourraient faire partie du régime fiscal de référence. Par exemple, celui-ci devrait, pour être neutre, être assis sur le revenu réel; par conséquent, l'assiette fiscale et le barème des taux devraient être indexés sur la hausse des prix. L'indexation complète du régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers (exemption personnelle de base et tranches de revenu imposable) n'est donc pas considérée comme une dépense fiscale. Cela serait toutefois le cas si l'indexation n'était que partielle (p. ex., l'allocation de 3 p. cent relative aux stocks).

Notons que les critères précédents ne sont pas identiques à ceux que comportent divers autres budgets ou comptes de dépenses fiscales. Par conséquent, les listes respectives de dépenses fiscales ne sont pas comparables. Par exemple, le principal critère employé dans l'établissement du budget américain des dépenses fiscales est la conformité d'une disposition fiscale donnée à la "définition largement admise du revenu et aux normes de comptabilité commerciale ainsi que... à la structure généralement admise d'un impôt sur le revenu". Tout écart par rapport aux pratiques ou normes "généralement admises" est donc considéré comme une dépense fiscale. Bien que les critères de neutralité et de "conformité" donnent des résultats comparables dans la plupart des cas (du fait que la neutralité est en soi un critère généralement admis), ils ne sont pas identiques. Par exemple, les dispositions d'étalement du revenu et les exemptions relatives aux enfants à charge peuvent être généralement admises, sans pour autant être forcément neutres. (6)

(6) Deux autres critères employés aux Etats-Unis, mais non ici, tiennent à l'exclusion des dispositions qui ne sont pas quantifiables (alors qu'elles sont incluses au Royaume-Uni) et aux articles dont l'incorporation à l'assiette fiscale reposent sur des arguments relativement techniques ou théoriques. En application de ce dernier critère, le budget américain des dépenses fiscales ne tient pas compte de la non-imposition du revenu imputé sur le capital investi dans un logement occupé par le propriétaire, alors qu'elle est prise en compte ici en application du critère de neutralité. Les références se trouvent au tableau 29, "The Tax Expenditure Budget: A conceptual Analysis" du Annual Report of the Secretary of the Treasury on the Finances for the Fiscal Year Ended June 30, 1968, pages 327 et 329.



Bien que ce critère de neutralité soit le principal dans la détermination des dépenses fiscales, il est possible que, dans certains cas, il ne permette pas de déterminer si une disposition donnée doit être considérée comme une dépense fiscale. En outre, une application stricte de ce critère risque de déboucher sur une structure fiscale de référence qui ne ressemble guère au régime fiscal en place. Pour ces raisons et à cause du but informatif du poste des dépenses fiscales, des critères supplémentaires serviront à modifier ou à compléter le critère de neutralité:

(i) La définition de la structure fiscale de référence ne devrait pas s'écarter trop de la perception du régime fiscal actuel dans le public. Ce critère pragmatique est dicté par le fait que le but du poste des dépenses fiscales est de fournir des informations, et non de se livrer à un exercice académique de définition du régime fiscal idéal.

Si la structure fiscale de référence est par trop différente des perceptions actuelles, les renseignements sur les dépenses fiscales ne pourront servir à l'analyse des politiques. Par exemple, on pourrait soutenir que la définition du revenu selon un régime fiscal neutre idéal devrait inclure la valeur des services fournis par les conjoints et les autres personnes au foyer, de même que celles des loirs. Si valide que puisse être le plan théorique le classement de ces éléments comme dépenses fiscales, la possibilité qu'ils soient inclus dans une structure fiscale neutre constituerait un écart tellement considérable par rapport au régime fiscal canadien en place que, dans un souci de pragmatisme, ils ne seront pas classés comme dépenses fiscales.

(ii) Lorsqu'il y a incertitude ou désaccord sur le classement d'une disposition fiscale particulière, on devrait pencher du côté qui rend le poste des dépenses fiscales plus complet en y incluant la disposition en cause. Le choix de ce critère s'explique par le caractère informatif que l'on veut donner à ce poste. La meilleure façon d'y parvenir consiste à tenir compte des dispositions "tangentes". Les lecteurs qui préfèrent exclure des articles particuliers du poste des dépenses fiscales sont évidemment libres de le faire.

(iii) Une disposition fiscale qui peut être neutre pour tous les contribuables, tout en constituant d'évidence l'équivalent fonctionnel d'un programme de dépenses directes doit être classée comme dépense fiscale. Le principal exemple en est l'abattement d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés en remplacement des subventions fédérales directes aux provinces à l'égard des programmes à frais partagés dans les domaines de l'enseignement supérieur et de l'assurance-santé et hospitalisation. Lorsqu'il est clair, comme dans ce cas, que les dispositions visent expressément à remplacer un programme de dépenses directes, elles doivent être considérées comme une dépense fiscale.

(iv) Les dispositions fiscales ad hoc ou d'application partielle doivent être considérées comme des dépenses fiscales même si,



## II CRITERES GENERAUX DE DEFINITION DES DEPENSES FISCALES

Bien que les dépenses fiscales prennent la forme de déductions, d'exclusions, d'exemptions, de taux réduits, de crédits d'impôt, etc., les dispositions de ce genre que comportent les diverses lois fiscales ne constituent pas toutes des dépenses fiscales. Par exemple, la déduction des dépenses engagées pour gagner un revenu est nécessaire à la bonne définition du revenu net dans n'importe quel régime d'impôt direct. Aussi faut-il définir une structure fiscale de référence, par rapport à laquelle les écarts sont considérés comme des dépenses fiscales. Sans une référence explicite ou un ensemble de critères permettant de définir ce régime de référence, toute étude de dépenses fiscales risque de porter sur les mérites ou le bien-fondé de telle ou telle disposition fiscale - ce qui, comme nous l'avons indiqué, n'est pas le but de l'établissement d'un poste de dépenses fiscales. L'objectif visé consiste seulement à fournir des informations sous la forme la plus claire et la plus utile possible.

La structure fiscale de référence n'est pas définie par la loi. Il s'agit plutôt d'une notion qui repose sur l'idée de ce que serait le régime fiscal en l'absence de dépenses fiscales. Etant donné que cette structure de référence est une abstraction, il y aura toujours des possibilités de désaccord légitime sur sa nature et, donc, sur le caractère des dépenses fiscales de certaines dispositions. Cependant, même si les personnes raisonnables peuvent ne pas être d'accord quant aux dispositions qui constituent des dépenses fiscales, il ne faut pas oublier que, dans la plupart des cas, il y aura consensus. Du reste, les désaccords ne diminueront pas l'utilité d'un poste des dépenses fiscales comme source d'information. En fait, le processus de définition des dépenses fiscales revêt un caractère permanent et, à mesure que la situation évolue, certains éléments peuvent être ajoutés ou retranchés à ce poste.

Un ensemble explicite de critères sera employé pour déterminer de façon aussi rigoureuse et cohérente que possible les dispositions qui constituent les dépenses fiscales.

Le principal critère employé dans cette analyse est la neutralité. Plus précisément, la structure fiscale de référence est celle qui n'accorde aucune préférence aux contribuables en raison des caractéristiques démographiques, de provenance ou d'utilisation du revenu, d'emplacements géographiques ou de tout autre facteur particulier ne s'appliquant qu'à un contribuable ou à un groupe particulier de contribuables. (5)

(5) Il faut noter que le terme de neutralité n'est pas employé ici dans un sens technique. Par exemple, il ne veut pas dire que le régime fiscal de référence ne devrait avoir aucun effet sur les prix relatifs. Il s'apparente plutôt à l'idée d'équité horizontale ou d'absence de discrimination entre les contribuables.

été jugé qu'il fallait s'efforcer de dresser un compte de ce genre, même si tous les articles de dépenses fiscales n'ont pas encore pu faire l'objet d'une estimation quantitative.

Avant toute chose, il importe de souligner qu'une comptabilisation des dépenses fiscales n'est pas une évaluation de la politique fiscale du gouvernement. Elle ne met pas en question le bien-fondé des objectifs des dispositions fiscales, ni leur efficacité dans la réalisation de ces buts. Elle ne constitue pas une liste des lacunes du régime fiscal ou des dispositions à améliorer. Elle vise uniquement à fournir les renseignements de base sur lesquelles peuvent s'appuyer des évaluations de ce genre. Nous étudierons ici les dépenses fiscales occasionnées par l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi les taxes de vente et d'accise. Nous ne tiendrons pas compte de celles que peuvent comporter d'autres dispositions fédérales comme le tarif douanier, les prélèvements de sécurité sociale au titre du Régime de pensions du Canada ou du programme d'Assurance-chômage, ou divers traités fiscaux conclus entre le Canada et des pays étrangers.

Statistique Canada, Statistiques sur l'impôt des sociétés. Cependant, la synthèse de tous ces renseignements n'a pas encore été faite sous la forme plus accessible d'un poste de dépenses fiscales.

Le présent document vise à combler, au moins en partie, cette lacune au niveau de l'information en instaurant un poste de dépenses fiscales du gouvernement fédéral canadien. Il décrit et analyse la notion de préférence ou de dépenses fiscales, détaille les postes des dépenses fiscales, évalue quantitativement leur ordre de grandeur quand cela est possible et expose certaines des considérations qui entrent en jeu lorsqu'il faut choisir entre le régime fiscal et un programme de dépenses pour accorder un encouragement. Les données figurant à ce poste de dépenses fiscales et dans les Comptes publics, bien qu'elles ne donnent que le total des dépenses relevant de chaque disposition au programme de même qu'une brève description, fournissent un cadre d'évaluation des priorités globales du gouvernement et du degré d'activité de ce dernier dans divers domaines d'orientation.

La notion de dépenses fiscales ne date pas d'hier. Les États-Unis font paraître depuis 1969 des renseignements sur un compte de dépenses fiscales, dont la publication a été rendue obligatoire par la loi en 1974.(1) L'Allemagne de l'Ouest publie également un compte de ce genre, bisannuellement, depuis plus d'une décennie.(2) Le livre blanc de janvier 1979 sur les dépenses publiques du Royaume-Uni donnait pour la première fois des chiffres sur toute la gamme des allègements et autres avantages que comporte le régime d'impôt direct britannique.(3) Divers groupes du secteur privé et des universitaires ont établi des estimations et des listes partielles des dépenses fiscales au Canada.(4)

L'absence d'un poste de ce genre au Canada s'explique en partie par le manque de données appropriées. Bien que ce problème persiste, il est évident que le régime fiscal et les dépenses fiscales en sont venus à jouer un rôle de premier plan dans la politique gouvernementale. Aussi a-t-il

- (1) Special Analyses, Budget of the United States Government; Partie G; U.S. Government Printing Office; Washington, D.C. 20402; diverses années.
- (2) Un "rapport sur les subventions" est annexé tous les deux ans dans le cadre des prévisions budgétaires annuelles du gouvernement fédéral allemand.
- (3) The Government's Expenditure Plans 1979-80 to 1982-83; Londres; HMSO Cmd 7439; janvier 1979; pages 17-29.
- (4) Par exemple, les études suivantes sur les dépenses fiscales canadiennes ont été publiées: Roger S. Smith: Tax Expenditures: An Examination of Tax Incentives and Tax Preferences in the Canadian Federal Income Tax System, L'Association canadienne d'études fiscales, 1979; Jonathan R. Kesselman: "Non-Business Deductions and Tax Expenditures in Canada: Aggregates and Distributions", Canadian Tax Journal, mars-avril 1977; Conseil national du bien-être social, The Hidden Welfare System et The Hidden Welfare System Revisited, Ottawa, novembre 1976 et mars 1979; et David B. Perry, "Corporation Tax Expenditures" Canadian Tax Journal, septembre-octobre 1976.



Le régime fiscal canadien comporte un certain nombre de dispositions favorables à certains groupes de particuliers ou d'entreprises sous forme d'exemptions, de déductions, de taux réduits ou de crédits d'impôt. Ces dispositions visent à accorder des subventions ou des encouragements à ceux qui entreprennent des activités précises ou se trouvent dans une situation particulière, en abaissant ou en différant les impôts qu'ils doivent payer. D'autres dispositions fiscales diminuent ou éliminent l'impôt relatif à certaines activités exécutées par les autres administrations publiques. Cette dispense ou report de l'impôt équivaut, pour l'Etat, à percevoir les sommes dues en imposant l'impôt normal, puis à procéder à une dépense ou à un prêt de montant égal au manque à gagner entraîné par ces dispositions fiscales avantageuses. Aussi parlerons-nous de "dépenses fiscales", bien que l'expression "manque à gagner fiscal" soit peut-être plus appropriée.

Les dépenses fiscales constituent pour le gouvernement un moyen de poursuivre les objectifs de la politique publique, elles peuvent être considérées dans la plupart des cas comme des solutions de rechange à des dépenses budgétaires directes ou à d'autres mesures à la disposition de l'Etat. En fait, les dépenses fiscales et les dépenses budgétaires directes répondent bien souvent aux mêmes objectifs. Les dépenses fiscales servent à encourager des activités économiques et sociales telles que l'épargne, l'investissement, l'expansion régionale, le logement, la prospection et l'exploitation des ressources, ainsi que les donations charitables. Elles servent à alléger le sort des contribuables qui font face à des problèmes économiques particuliers comme les invalides, les personnes âgées ou celles qui ont d'importantes dépenses médicales. Elles sont également utilisées pour opérer des transferts fiscaux entre les autorités fédérales et provinciales ou municipales. Ainsi, pour dresser un tableau complet des effets des décisions fédérales sur les activités du secteur privé et des autres administrations publiques, il faut tenir compte non seulement des dépenses directes, mais aussi des dépenses fiscales, des subventions à la consommation, des subventions d'équipement et des avantages consentis par le biais du régime fiscal sous forme de manque à gagner. En outre, du fait que les dépenses fiscales et les dépenses directes servent bien souvent à poursuivre les mêmes objectifs, il est souhaitable qu'on ait facilement accès à des informations sur ces deux catégories de dépenses, pour pouvoir prendre des décisions et formuler une politique rationnelle et éclairée.

On obtient chaque année des renseignements sur les dépenses directes dans le Budget principal des dépenses et les Comptes publics. Dans le cas des dépenses fiscales, des informations sont données dans les documents budgétaires supplémentaires lors de leur présentation ou à l'occasion de modifications importantes. On trouve également des données dans la publication annuelle de Revenu Canada intitulée Statistiques fiscales et dans celle de



I	INTRODUCTION.....	1
II	CRITERES GENERAUX DE DEFINITION DES DEPENSES FISCALES.....	4
III	PRINCIPALES QUESTIONS CONCEPTUELLES POSEES PAR LA DEFINITION DES DEPENSES FISCALES.....	7
A.	QUESTIONS GENERALES.....	7
B.	IMPOT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS.....	17
	Entité fiscale et rapport entre l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés.....	7
	Assiette fiscale et indexation.....	8
	Taux d'imposition et traitement des réductions et augmentations d'impôt de large application.....	10
	Pénalités et dépenses fiscales négatives.....	11
	Relations fiscales fédérales-provinciales.....	12
	Période comptable.....	14
	Régime fiscal des pertes.....	16
	Autres impôts.....	16
C.	IMPOT SUR LES BENEFICES DES SOCIETES.....	21
	Assiette fiscale.....	17
	Entité fiscale.....	19
	Taux et crédits d'impôt.....	20
D.	IMPOTS INDIRECTS.....	26
IV	ESTIMATIONS QUANTITATIVES DES DEPENSES FISCALES.....	29
V	CONSIDERATIONS A ENVISAGER A DES FINS D'ORIENTATION.....	32
VI	RECAPITULATION.....	35
	TABLERAU 1.....	36
	ANNEXE.....	54





# Gouvernement du Canada

---

## Compte des dépenses fiscales

---

Une analyse conceptuelle des  
préférences fiscales des systèmes d'impôt  
sur le revenu et d'impôts indirects

Décembre 1979

Pour de plus amples renseignements au sujet du document:  
Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation,  
Ministère des Finances, Ottawa, K1A 0G5  
(613) 992-4836



# Gouvernement du Canada

---

## Compte des dépenses fiscales

---

Une analyse conceptuelle des  
préférences fiscales des systèmes d'impôt  
sur le revenu et d'impôts indirects

Décembre 1979



Ministère des Finances    Canada  
Department of Finance    Canada